Parecer do
Ministério Público de Contas
do Estado de São Paulo

MPC-SP

CONTAS DO GOVERNADOR

2019

mpc.sp

mpc_sp

mpc.sp.gov.br

(11) 3292-4302

MPdeContas_SP

spoti.fi/2OQcACq

Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

COPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral

MPC-SP

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

SUMÁRIO

Relatório	05
Considerações iniciais	08
Conjuntura Econômica	10
Análise dos Resultados Contábeis	26
Despesas com pessoal	41
Dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras do Regime de Previdência: impacto nas despesas com pessoal e necessidade de evidenciação contábil	55
Passivos contingentes	69
Remanejamentos e transferências	76
Precatórios	83
Renúncia de receitas	91
Avaliação dos gastos em Educação	119
Aplicação do mínimo constitucional no ensino	120
Utilização do Fundeb	132
Análise dos resultados operacionais do ensino	147
Do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP	163
Conclusão	170

1 Estimativa da população residente no Estado com data de referência em 01.07.2019, de acordo com o IBGE. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/#. Acesso aos 25/03/2020.

COPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

RELATÓRIO

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Tratam os autos, recebidos neste gabinete às 11h14min do dia 22.05.2020, da análise das **Contas do Governador**, referentes ao exercício de 2019.

A documentação necessária foi remetida a essa Egrégia Corte de Contas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado no dia 30.04.2020 (evento 108).

Cumpre registrar, logo de início, o justo reconhecimento pelo zeloso trabalho desenvolvido pela **Diretoria de Contas do Governador** (DCG), que, a cada ano, vem aperfeiçoando ainda mais o acompanhamento que desenvolve acerca da matéria, demonstrando excelência e comprometimento ímpares, que, mediante auditoria profunda e relatório pormenorizado, tornam possível a análise segura dos demais órgãos oficiantes.

Atuando no moldes acima referenciados, a competente (afirmação sincera, e não meramente protocolar) **DCG** ofertou detalhado e percuciente relatório de fiscalização, indicando, inclusive, 8 (oito) recomendações referentes às Demonstrações Contábeis, 5 (cinco) recomendações relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal (RREO e RGF), 1 (uma) sobre Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, 6 (seis) sobre a Previdência Social, 8 (oito) referentes ao Sistema Estadual de Controle Interno, 1 (uma) sobre Parcerias Público Privadas e 184 (cento e oitenta e quatro) recomendações referentes às Fiscalizações Operacionais realizadas no exercício (evento 128, fls. 1525/1558 do Relatório da DCG 2019).

O **Diretor Técnico do Departamento de Supervisão da Fiscalização-I** fez um panorama geral do trabalho realizado pela Unidade Técnica e reforçou as **recomendações** apresentadas no relatório final aduzindo que "traduzem a Missão abraçada por este Tribunal: "Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade", e o permanente compromisso em contribuir para a efetividade e qualidade aos gastos públicos". (evento 130).

A **Assessoria Técnico-Jurídica** (ATJ), por sua **área de cálculo**, manifestou-se pela emissão de parecer prévio **desfavorável** às contas em exame, em razão da inobservância ao §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 (aplicação insuficiente de recursos do Fundeb no percentual de 96,75%). A **ATJ-Economia** propôs, ao contrário, emissão de parecer **favorável**, com ressalvas e recomendações (eventos 141.1 e 2).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

ATJ-Jurídica e **ATJ-Chefia** opinaram pela emissão de parecer **desfavorável.** A primeira considerou grave "as reiteradas violações às determinações desta Corte no que toca à renúncia de receitas, cujos aspectos essenciais permanecem inacessíveis à fiscalização do Tribunal", enquanto que a Assessora Procuradora-Chefe, em substancioso parecer, abordou sobre os aspectos principais e formulou proposta de parecer desfavorável, "sem prejuízo das recomendações sugeridas pela DCG e reforçadas nas manifestações das Assessorias Técnicas". Finalizou reforçando o que já havia dito na fundamentação da peça a respeito da necessidade de "que, no acompanhamento das contas futuras pela fiscalização, alguns aspectos terão que ser analisados à luz da situação atípica vivenciada atualmente em razão do enfrentamento da COVID-19". (eventos 141.3 e 4).

A **Secretaria-Diretoria Geral** (SDG) opinou pela emissão de parecer prévio **favorável**, encampando as recomendações da DCG, além da propositura de 8 (oito) alertas[2] (evento 145).1

A **Procuradoria da Fazenda do Estado** (PFE) manifestou-se pela emissão de parecer prévio **favorável**, endossando as recomendações propostas pelas áreas técnicas (eventos 150 e 152).

Vêm os autos com vista ao Ministério Público de Contas (MPC) para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

---

[2] - Tenha maior zelo no momento da elaboração das peças orçamentárias, de modo que elas assinalem indicadores e valores de programas mais realistas e amoldados às demandas dos respectivos setores a que se referem, e compatíveis entre si;

- Divulgue a execução dos investimentos efetuados em 2019 no Portal da Transparência, em atendimento ao disposto no art. 21, § 2º, da LDO/2019;

- Adote medidas para incrementar os recebimentos de dívida ativa;

- Não descuide da regra de transição noticiada no Comunicado SDG nº 14/2019 para fins de controle e apuração do limite de gastos com pessoal nos exercícios vindouros;

- Cuide para que as transferências de recursos efetuadas às APMs contem com diretrizes relativas ao plano de trabalho e à prestação de contas (e que sejam fielmente seguidas por aludidas entidades), sob o risco de glosa da totalidade de tais repasses como gastos com Ensino, no futuro, por falta de comprovação da finalidade dos recursos;

- Atente para a necessidade de aplicação em despesas elegíveis no Ensino, em 2020, do saldo glosado do FUNDEB de R$ 506 mil, e para a impropriedade da utilização desses recursos para o pagamento de despesas de exercícios anteriores;

- Utilize os recursos do FECOEP em conformidade com o regramento que o disciplina, e de forma eficaz, de modo a preservar a saúde e o bem-estar da população carente;

- Sejam reiteradas as advertências exaradas no Parecer das Contas de 2018 relativamente às recomendações não atendidas ou atendidas parcialmente, conforme apuração efetuada pela DCG.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CONSIDERAÇÕES

INICIAIS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Nos termos do artigo 33, inc. I, da Constituição Estadual (à semelhança do art. 71, inc. I da Constituição Federal), compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir anualmente parecer prévio sobre as Contas do Governador, no prazo de 60 dias a contar de seu recebimento. Dentro deste prazo, é reservado, pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, um prazo máximo de dois dias corridos ao *Parquet*.[3]

Em sua atuação junto ao Tribunal de Contas, o Ministério Público, dentre outras atribuições, objetiva assegurar a concreta observância dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.[4]

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro ao lado:

SÍNTESE DO APURADO	
Resultado da execução orçamentária	-0,25%[5]
Percentual de investimentos	3,17%
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	**Não[6]**
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2019 – Total (máximo 60%)	52,81%[7]
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2019 – Poder Executivo (máximo 49%)	44,35%[8]
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 255, da CE/SP (mínimo 30%)	31,83%[9]
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212, da CF/1988 (mínimo 25%)	**24,89%[10]**
ENSINO - Fundeb aplicado no magistério (mínimo 60%)	60,53%
ENSINO - Recursos Fundeb aplicados no exercício (mínimo 95%)	**96,75%[11]**
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (mínimo 12%)	13,11%

[3] RITCE/SP, art. 183, *caput* e inc. II.
[4] RITCE/SP, art. 69, inc. I e LCE nº 1.110/10, art. 3º, inc. I.
[5] Como apontado pelo d. Secretário-Diretor Geral, o déficit orçamentário de 2019 (R$ 0,55 bilhões) foi integralmente amparado pelo superávit financeiro de 2018 (R$ 13,8 bilhões) (evento 145.1, fl. 07).
[6] Vide tópico 'Precatórios'.
[7] Oportuno pontuar que, a depender do deslinde do processo eTC-013528.989.19-7, o percentual de gastos com pessoal do Poder Judiciário e, consequentemente, o total de despesas laborais do Estado, poderá ser majorado. A esse respeito, vide tópico 'Despesas com pessoal'.
[8] Vide tópico 'Despesas com pessoal'.
[9] Vide tópico 'Aplicação no ensino'.
[10] Vide tópico 'Aplicação no ensino'.
[11] Vide tópico 'Utilização do FUNDEB'.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CONJUNTURA

ECONÔMICA

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 08	METAS
TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos	**8.1 Sustentar o crescimento econômico per capita** de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do **produto interno bruto [PIB]** nos países menos desenvolvidos **8.3** Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, **geração de emprego decente**, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros **8.5** Até 2030, alcançar o **emprego pleno e produtivo e trabalho decente** para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e **remuneração** igual para trabalho de igual valor **8.6** Até 2020, **reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego**, educação ou formação

Para que se possa ter uma visão contextualizada dos resultados contábeis do exercício, é importante traçar um breve panorama sobre a conjuntura econômica em 2019.

De acordo com o boletim *World Economic Outlook*, do Fundo Monetário Internacional (FMI), a taxa de crescimento da **economia mundial** caiu de 3,6% em 2018 para 2,9% em 2019:

	Year over Year				Q4 over Q4[8]			
			Projections				Projections	
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
World Output	**3.6**	**2.9**	**–3.0**	**5.8**	**3.3**	**2.7**	**–1.4**	**4.9**
Advanced Economies	**2.2**	**1.7**	**–6.1**	**4.5**	**1.8**	**1.5**	**–5.2**	**4.4**
United States	2.9	2.3	–5.9	4.7	2.5	2.3	–5.4	4.9
Euro Area	1.9	1.2	–7.5	4.7	1.2	1.0	–5.9	3.6
Germany	1.5	0.6	–7.0	5.2	0.6	0.5	–5.2	3.6
France	1.7	1.3	–7.2	4.5	1.2	0.9	–5.0	2.7
Italy	0.8	0.3	–9.1	4.8	0.0	0.1	–7.2	3.9
Spain	2.4	2.0	–8.0	4.3	2.1	1.8	–7.0	3.7
Japan	0.3	0.7	–5.2	3.0	–0.2	–0.7	–3.2	3.4
United Kingdom	1.3	1.4	–6.5	4.0	1.4	1.1	–5.3	3.8
Canada	2.0	1.6	–6.2	4.2	1.8	1.5	–5.4	4.0
Other Advanced Economies[2]	2.6	1.7	–4.6	4.5	2.3	2.0	–4.6	5.5
Emerging Market and Developing Economies	**4.5**	**3.7**	**–1.0**	**6.6**	**4.5**	**3.7**	**1.6**	**5.2**
Emerging and Developing Asia	6.3	5.5	1.0	8.5	6.1	4.7	4.8	5.0
China	6.7	6.1	1.2	9.2	6.6	6.0	4.9	5.1
India[3]	6.1	4.2	1.9	7.4	5.8	2.0	7.4	4.0
ASEAN-5[4]	5.3	4.8	–0.6	7.8	5.1	4.5	1.1	6.0
Emerging and Developing Europe	3.2	2.1	–5.2	4.2	...	...	...	...
Russia	2.5	1.3	–5.5	3.5	2.9	2.3	–6.5	5.4
Latin America and the Caribbean	1.1	0.1	–5.2	3.4	0.2	–0.1	–5.6	4.8
Brazil	1.3	1.1	–5.3	2.9	1.3	1.7	–5.8	3.6
Mexico	2.1	–0.1	–6.6	3.0	1.5	–0.4	–7.4	5.7
Middle East and Central Asia	1.8	1.2	–2.8	4.0	...	...	...	...
Saudi Arabia	2.4	0.3	–2.3	2.9	4.3	–0.3	–0.5	1.3
Sub-Saharan Africa	3.3	3.1	–1.6	4.1	...	...	...	...
Nigeria	1.9	2.2	–3.4	2.4	...	...	...	...
South Africa	0.8	0.2	–5.8	4.0	0.2	–0.6	–7.2	9.6

Fonte: ***World Economic Outlook*** **(WEO) de abril de 2020**[12].

Segundo o FMI, alguns fatores contribuíram para a diminuição do ritmo de crescimento da economia mundial, como o aumento das barreiras comerciais, as debilidades nacionais específicas em mercados emergentes (Brasil, Índia, México e Rússia), o agravamento de tensões macroeconômicas relacionadas a condições financeiras mais restritivas (Argentina), as tensões geopolíticas (Irã) e as perturbações sociais ocorridas em alguns países (Iêmen, Líbia, Venezuela). Os bancos centrais

[12]Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

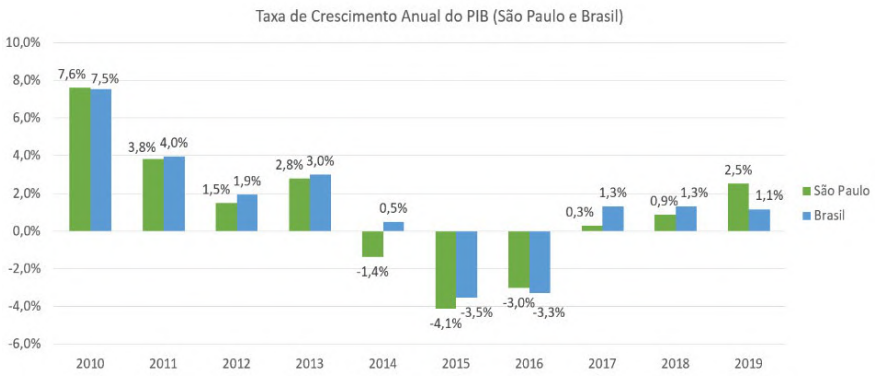
reagiram ao enfraquecimento da atividade econômica cortando os juros, o que evitou que a desaceleração fosse ainda mais grave[13].

No Brasil, o **Produto Interno Bruto** (PIB), que consiste na soma dos valores de todos os bens e serviços finais produzidos no país, cresceu 1,1% em 2019. Esse percentual foi inferior aos verificados em 2017 (1,3%) e em 2018 (1,3%)[14].

O desempenho da economia brasileira foi bem aquém do esperado. O Relatório FOCUS do Banco Central de 04.01.2019, por exemplo, estimava um crescimento de 2,53% para o PIB em 2019[15], ou seja, mais do que o dobro do observado ao final do ano.

De acordo com a coordenadora das Contas Nacionais do IBGE, "o PIB brasileiro ainda segue 3,1% abaixo do pico (ponto mais alto da economia brasileira), registrado no primeiro trimestre de 2014. Por outro lado, estamos a 5,4% do vale, o ponto mais baixo que foi alcançado no 4º trimestre de 2016"[16].

O **PIB paulista**, por seu turno, cresceu 2,5% em 2019, percentual bem acima dos verificados em 2017 (0,3%) e em 2018 (0,9%):



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE)[17] e do Instituto Brasileiro de Geografia e

[13] Informações disponíveis em: https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/12/18/blog121819-2019-in-review-five-charts. Acesso aos 12/05/2020.

[14] Dados disponíveis em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5932#/n1/all/v/6563/p/201804,201901,201902,201903,201904/c11255/all/d/v6563%201/l/v,p,t+c11255/resultado. Acesso aos 12/05/2020.

[15] Relatório disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20190104.pdf .Acesso aos 12/05/2020.

[16] Declaração disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/04/pib-do-brasil-cresce-11percent-em-2019.ghtml. Acesso aos 12/05/2020.

[17] Dados disponíveis em: https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2019/10/04-2019_Tabelas_PIB_Regional_SITE.xlsx. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Estatística (IBGE)[18]. Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

Nas últimas décadas, a participação do PIB paulista na economia nacional vem diminuindo. Conforme dados do Relatório Anual do Governo do Estado, entre 1995 e 2005 essa participação passou de 37,31% para 34,9%. Em 2010, a contribuição da economia paulista para o PIB brasileiro foi reduzida para 33,3% e, em 2019, para 28,7% (evento 108.5, fl. III).

A respeito da **distribuição espacial do PIB**, verifica-se que, em 2019, das dezesseis regiões do Estado de São Paulo, dez apresentaram crescimento, com destaque para a Região Metropolitana de São Paulo e para as regiões Administrativas de Campinas, São José dos Campos e Sorocaba. Estas quatro regiões foram responsáveis, em conjunto, por 82,2% do PIB do Estado em 2019 (a título comparativo, as mesmas regiões respondiam por 81,6% do PIB paulista em 2017):

Região	Taxa de crescimento do PIB 2019	Participação no PIB do Estado - 2019	Região	Taxa de crescimento do PIB 2019	Participação no PIB do Estado - 2019
RM de São Paulo	3,5 %	53,7%	RA Central	-0,3 %	1,7%
RA de Campinas	2,5 %	18,5%	RA de Marília	-2,8 %	1,4%
RA de São José dos Campos	0,6 %	5,3%	RA de Franca	3,3 %	1,1%
RA de Sorocaba	3,5 %	4,7%	RA de Presidente Prudente	1,2 %	1,1%
RA de Santos	-0,4 %	2,9%	RA de Araçatuba	-1,1 %	1,0%
RA de Ribeirão Preto	-0,1 %	2,6%	RA de Barretos	-1,9 %	0,8%
RA de São José do Rio Preto	0,4 %	2,3%	RA de Itapeva	4,0 %	0,6%
RA de Bauru	0,2 %	1,8%	RA de Registro	0,7 %	0,4%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação SEADE[19].

Como apontado em Boletim da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado:

> ***Apesar da relevância e do destaque que São Paulo vem apresentando no cenário nacional, o estado também enfrenta desafios proporcionais ao seu nível de desenvolvimento****. O principal desafio consiste em atenuar as disparidades econômicas do estado, de forma a desenvolver diferentes regiões de acordo com suas potencialidades. Hoje, São Paulo concentra sua atividade econômica em poucos*

[18] Dados disponíveis em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5932#/n1/all/v/6563/p/201804,201901,201902,201903,201904/c11255/all/d/v6563%201/l/v,p,t+c11255/resultado. Acesso aos 12/05/2020.

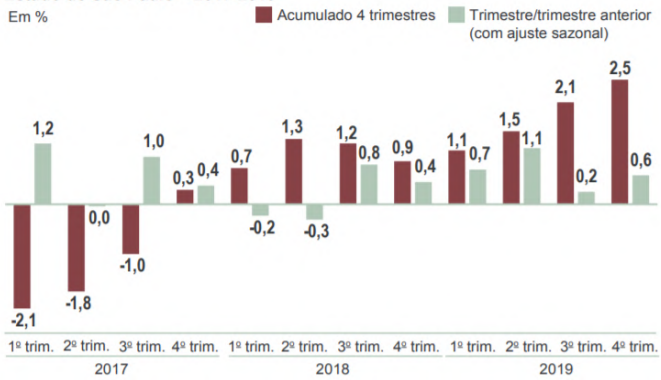
[19] Dados disponíveis em: https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2019/10/PIB_Regional_4Trrim_2019.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

municípios [...] ao longo dos eixos das rodovias Anhanguera/Bandeirantes e Dutra, nos municípios de Santos e Sorocaba e entornos. Ademais destes eixos destacam-se centros regionais como Araçatuba, Bauru, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto[20].

A análise das taxas de crescimento trimestrais (no comparativo com cada trimestre anterior) revela que a economia paulista cresceu de forma ininterrupta desde o 3º trimestre de 2018. É necessário observar, contudo, que houve desacelerações no quarto trimestre de 2018 e no terceiro trimestre de 2019:

Taxas de crescimento do PIB, no trimestre em relação ao trimestre imediatamente anterior (com ajuste sazonal), e no acumulado dos últimos quatro trimestres em relação aos quatro trimestres anteriores
Estado de São Paulo – 2017-2019



Fonte: Boletim Conjuntura Econômica (4º trim. 2019) da Fundação SEADE[21].

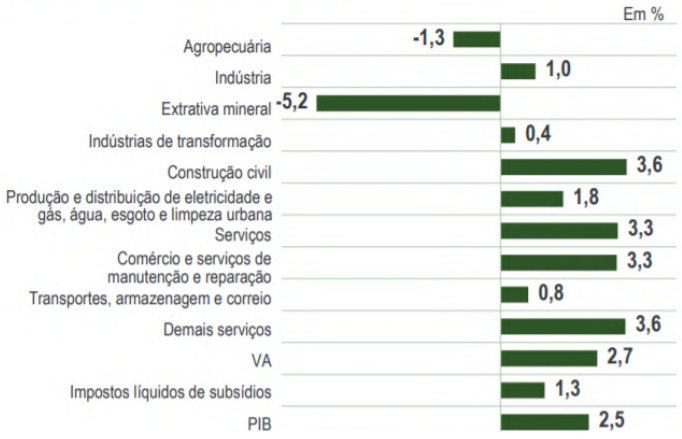
Sob o viés do **Valor Adicionado**, o PIB estadual de 2019 foi impulsionado fortemente pelo crescimento dos setores de serviços (3,3%) e indústria (1,0%), enquanto a agropecuária registrou queda de 1,3%. No cenário nacional, os setores de serviços e indústria apresentaram crescimentos mais moderados, de 1,3% e de 0,5%, respectivamente, ao passo que a agropecuária evoluiu 1,3%:

[20] Boletim disponível em: http://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/Content/uploads/Boletim%20diagnostico%20SP.pdf. Acesso aos 13/05/2020.

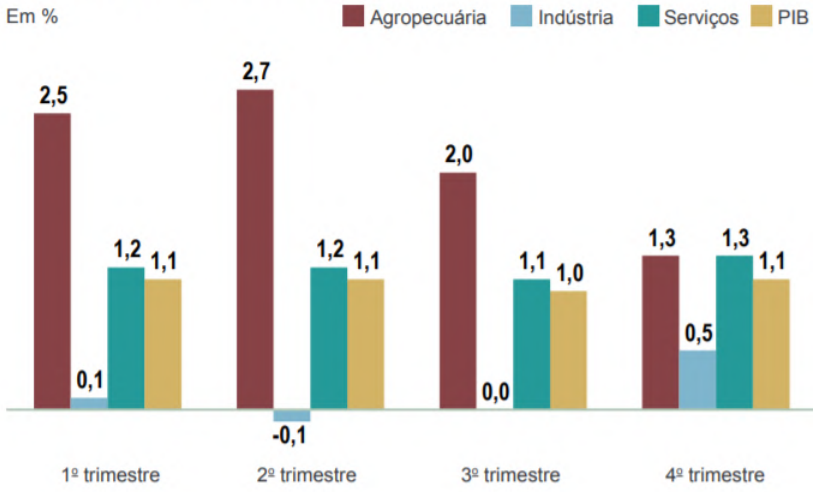
[21] Boletim disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Boletim-Conjuntura-Econ%C3%B4mica-Paulista/Boletim%20Conjuntura%20Paulista_4o%20trimestre%202019.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Taxas de crescimento do Valor Adicionado, por setor de atividade, e do PIB acumuladas nos últimos quatro trimestres em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores
Estado de São Paulo – 4º trimestre 2019



Taxas de crescimento do PIB nos últimos quatro trimestres em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores, segundo setores de atividade
Brasil – 1º trimestre-4º trimestre 2019



Fonte: Boletim Conjuntura Econômica (4º trim. 2019) da Fundação SEADE.

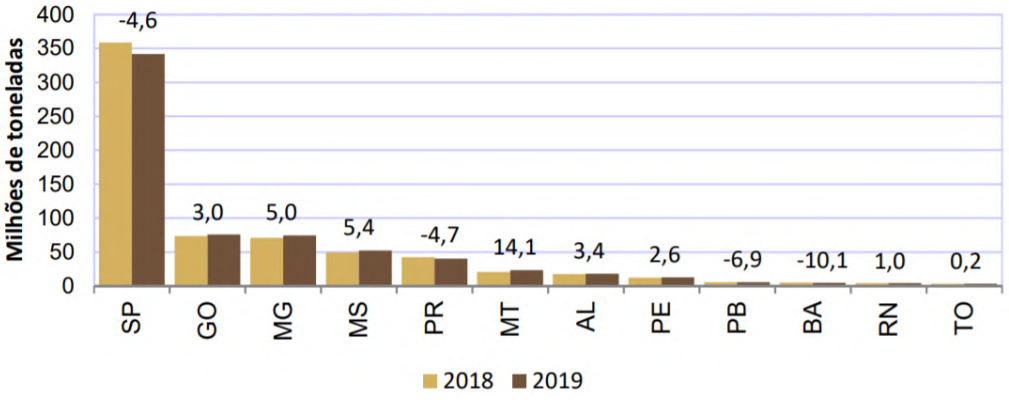
A principal razão para o desempenho negativo da **agropecuária** paulista foi a redução de 4,6% na produção (em toneladas) de cana de açúcar[22]. Apesar disso, o

[22] Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Boletim-Conjuntura-Econ%C3%B4mica-Paulista/Boletim%20Conjuntura%20Paulista_4o%20trimestre%202019.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

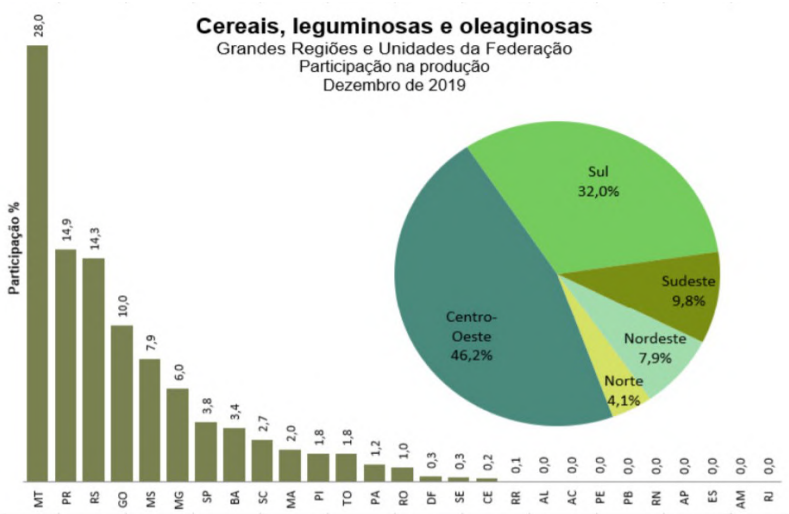
Estado continua sendo o maior produtor nacional, com 341,8 milhões de toneladas, o que corresponde a 51,2% da produção brasileira do gênero[23]:

Estimativas da produção de cana-de-açúcar, segundo as principais Unidades da Federação produtoras e sua variação anual (%) - Brasil - 2019



Fonte: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (dez. 2019) do IBGE[24].

O Estado também se manteve como o sétimo maior produtor nacional de cereais, leguminosas e oleaginosas. Somados, os seis principais produtores respondem por 81,1% da produção nacional de tais itens:



Fonte: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (dez. 2019) do IBGE.

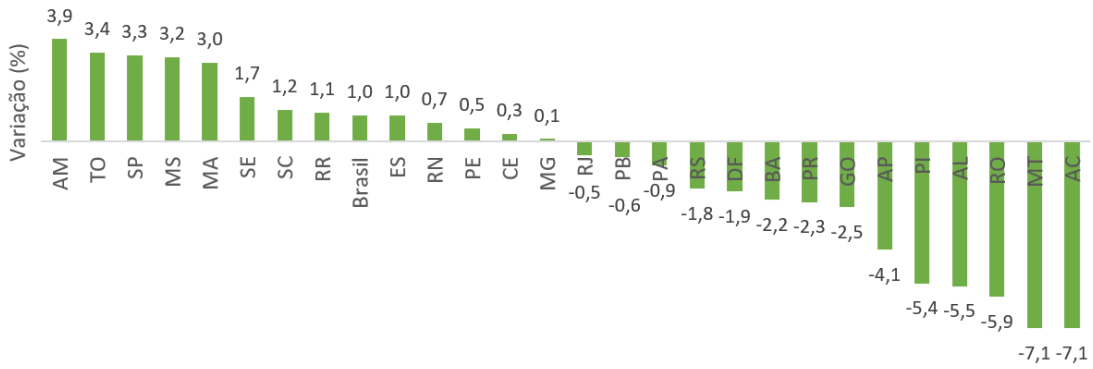
[23] Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2415/epag_2019_dez.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

[24] Relatório disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2415/epag_2019_dez.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Como mencionado, o setor de **serviços** foi um dos principais responsáveis pelo crescimento do PIB paulista em 2019. De acordo com o Relatório da Pesquisa Mensal de Serviços de dezembro de 2019 do IBGE, o Estado obteve o terceiro melhor desempenho (crescimento de 3,3%) do período no comparativo com as demais unidades da federação. A média nacional registrada em 2019 foi de 1,0%:

Pesquisa Mensal de Serviços - Resultados Regionais (Volume)
Variação Acumulado no Ano - Dezembro/2019
(Base: igual período do ano anterior)



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Mensal de Serviços (dez. 2019) do IBGE[25].

De acordo com a Fundação SEADE, "embora ainda não estejam disponíveis análises e estatísticas mais adequadas, há indícios de que, a expansão recente dos serviços no Estado de São Paulo decorre de uma combinação entre aspectos conjunturais e mudanças de ordem mais estrutural" [26].

Dentre os fatores de caráter conjuntural, sobressai-se a evolução do consumo e, em menor grau, a expansão das atividades imobiliárias e o turismo. Quanto às transformações estruturais, foi observado avanço nos serviços apoiados em plataformas de tecnologia da informação, nas áreas de intermediação financeira, transportes individuais e entregas domiciliares[27].

[25] Relatório disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2419/pms_2019_dez.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

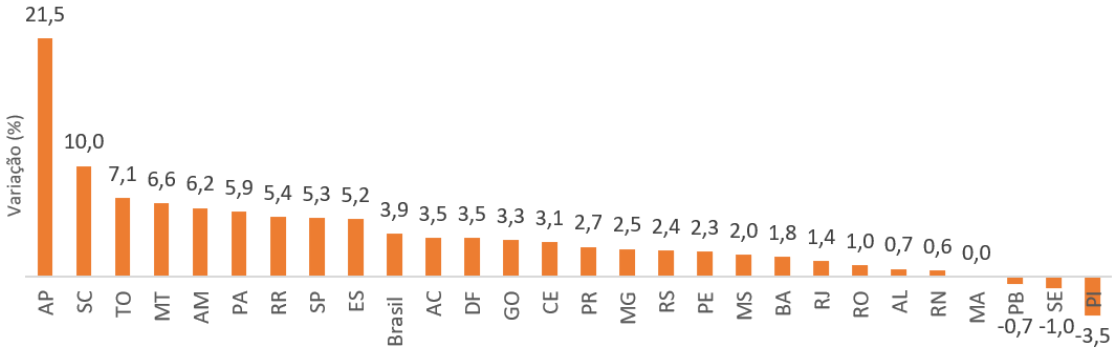
[26] Informação disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Boletim-Conjuntura-Econ%C3%B4mica-Paulista/Boletim%20Conjuntura%20Paulista_4o%20trimestre%202019.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

[27] Informação disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Boletim-Conjuntura-Econ%C3%B4mica-Paulista/Boletim%20Conjuntura%20Paulista_4o%20trimestre%202019.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Em relação às atividades do comércio, os dados do IBGE revelam que o Estado obteve uma taxa anual de crescimento do volume de vendas do comércio varejista ampliado (5,3%) superior à média nacional (3,9%). Os melhores desempenhos foram verificados nos Estados de Amapá (21,5%), Santa Catarina (10,0%) e Tocantins (7,1%):

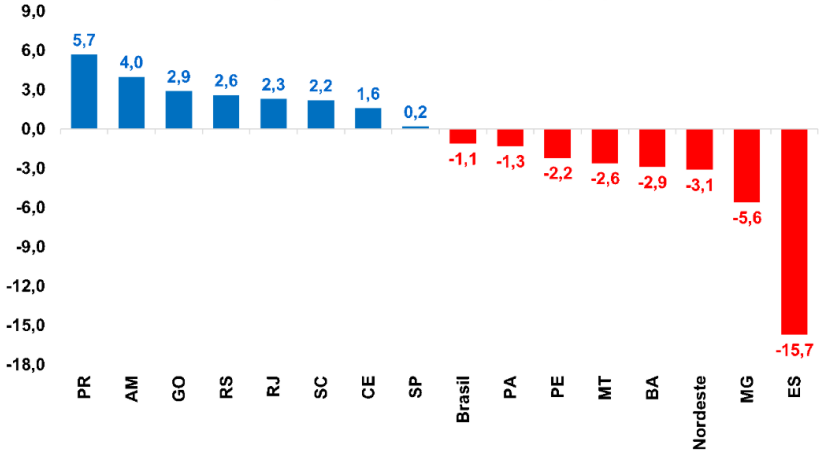
Indicadores do Volume de Vendas do Comércio Varejista Ampliado, segundo as Unidades da Federação - Acumulado no ano 2019 (%)



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Mensal de Comércio (dez. 2019) do IBGE[28].

Embora o valor adicionado da **indústria** geral paulista tenha crescido 1,0%, a produção física industrial evoluiu apenas 0,2%. Esse desempenho foi melhor que a variação acumulada no país em 2019 (-1,1%), porém, inferior ao de Estados como Paraná, Amazonas, Goiás e Rio Grande do Sul:

IBGE - Produção Industrial Regional (PIM-RG)
Variação acumulada em 12 meses (em %)

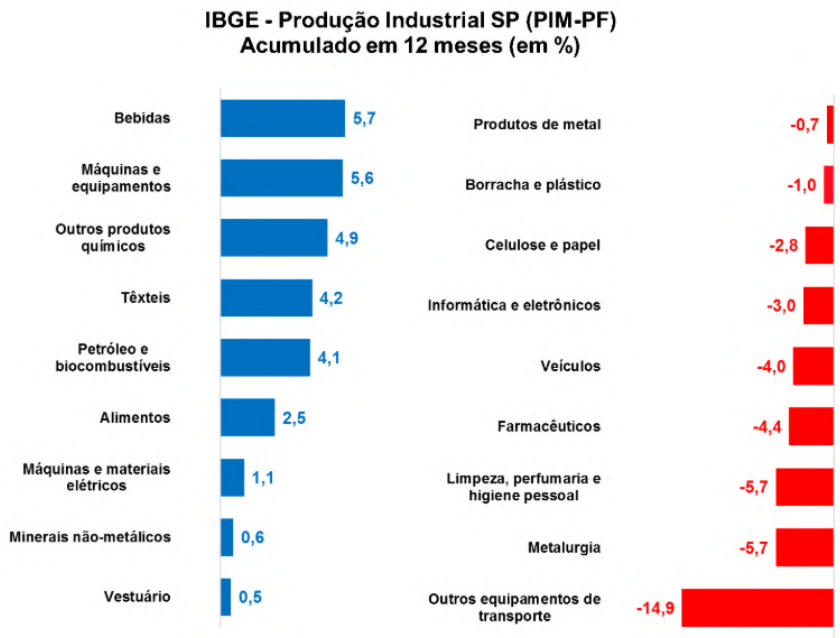


[28] Relatório disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/230/pmc_2019_dez.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Fonte: elaborado pela FIESP[29] a partir de dados do IBGE.

Dentre os segmentos que contribuíram para a leve alta da produção industrial do Estado, sobressaíram-se os de bebidas (5,7%) e de máquinas e equipamentos (5,6%). O pior desempenho foi o de "outros equipamentos de transporte", que sofreu retração de 14,9%:



Fonte: elaborado pela FIESP[30] a partir de dados do IBGE.

De outra banda, o saldo da **balança comercial brasileira** apresentou queda, passando de US$ 58,0 bilhões em 2018 para US$ 46,7 bilhões em 2019. Segundo o Boletim Conjuntura da Economia Paulista (4º trim. 2019), "o reforço ao crescimento por conta da demanda externa parece cada vez mais depender tanto de melhoras na conjuntura internacional, afetando positivamente os mercados de *commodities*, como também de um fortalecimento da produtividade e competitividade da economia brasileira, fatores que não parecem viáveis num horizonte de curto prazo".

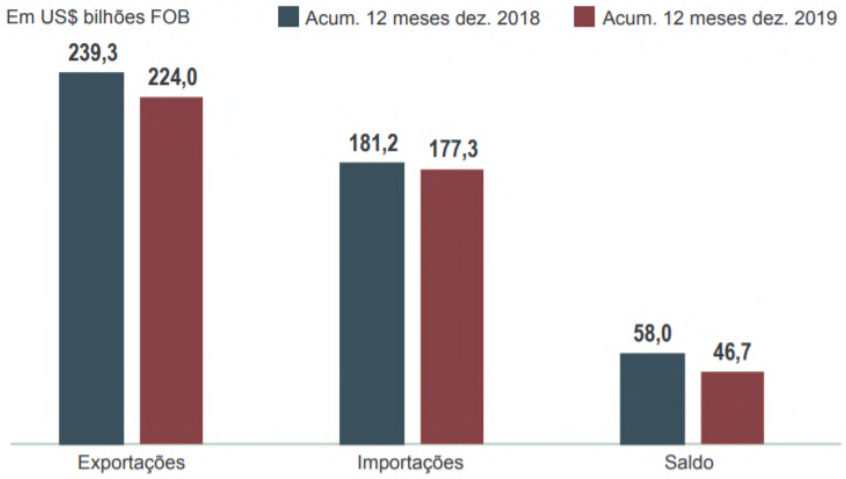
[29] Informativo da Fiesp disponível em: http://apps.fiesp.net/fiesp/newsletter/macro-visao/info-2798.htm. Acesso aos 12/05/2020.

[30] Informativo da Fiesp disponível em: http://apps.fiesp.net/fiesp/newsletter/macro-visao/info-2798.htm. Acesso aos 12/05/2020.

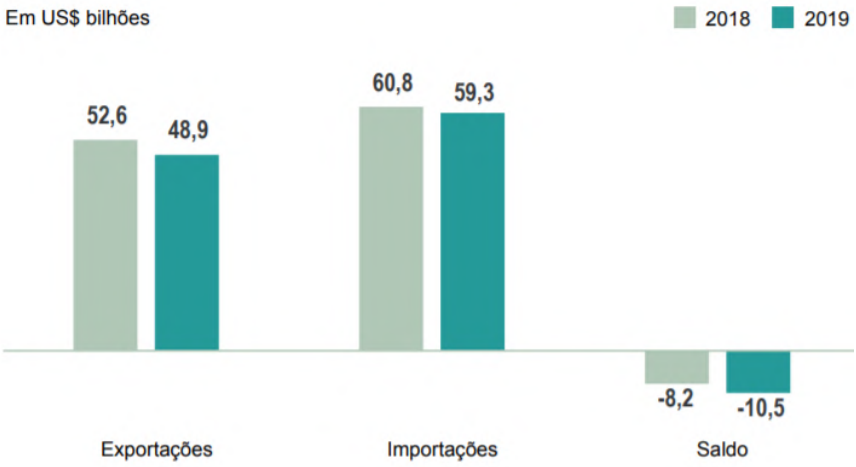
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Seguindo a tendência nacional, a **balança comercial paulista** registrou saldo negativo de US$ 10,5 bilhões ao final de 2019, tendo em vista que a queda nas importações (2,47%) não conseguiu acompanhar a expressiva redução das exportações (7,03%):

Valor das exportações, das importações e do saldo da balança comercial – acumulado de 12 meses
Brasil – dezembro 2018-dezembro 2019



Valor das exportações, importações e saldo
Estado de São Paulo – 4º trimestre 2018-4º trimestre 2019

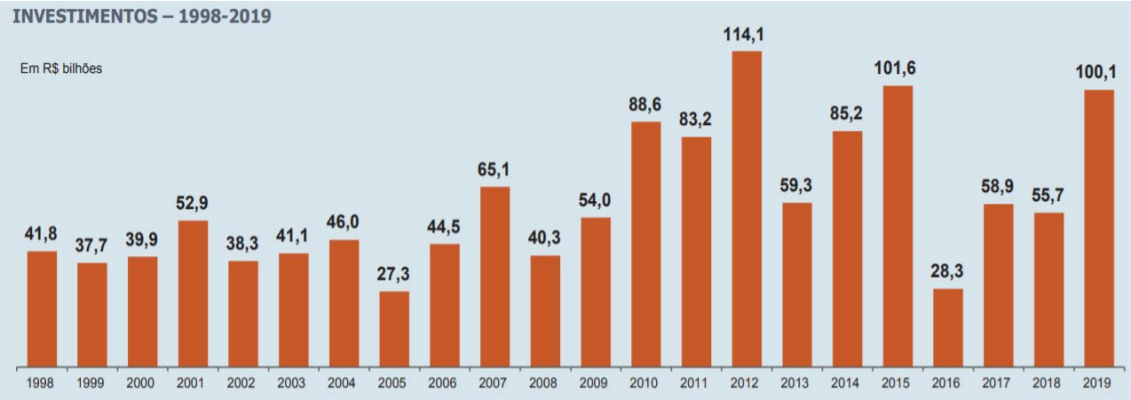


Fonte: Boletim Conjuntura Econômica (4º trim. 2019) da Fundação SEADE[31].

[31] Boletim disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Boletim-Conjuntura-Econ%C3%B4mica-Paulista/Boletim%20Conjuntura%20Paulista_4o%20trimestre%202019.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

De acordo com a Pesquisa de Investimentos Anunciados do Estado de São Paulo (Piesp)[32], em 2019 os **investimentos** anunciados aumentaram 80% no comparativo com o ano anterior. Esse valor foi impulsionado pelas inversões em infraestrutura e indústria. Ao todo, foram R$ 100,1 bilhões em anúncios de investimentos, valor que só não foi superior aos registrados em 2012 (R$ 114,1 bilhões) e em 2015 (R$ 101,6 bilhões):



Fonte: Boletim Seade Informa Economia (fev. 2020)[33].

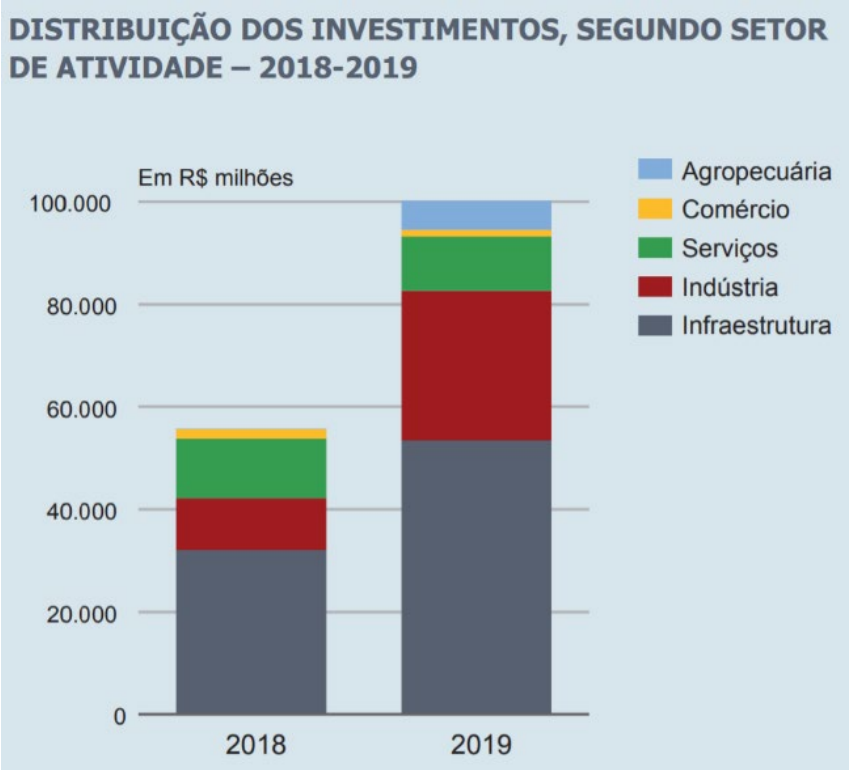
O **setor de infraestrutura foi o responsável pela maior parte destes investimentos (R$ 53,4 bilhões),** seguido pela indústria (R$ 29,2 bilhões), que registrou o melhor resultado dos 22 anos da pesquisa.

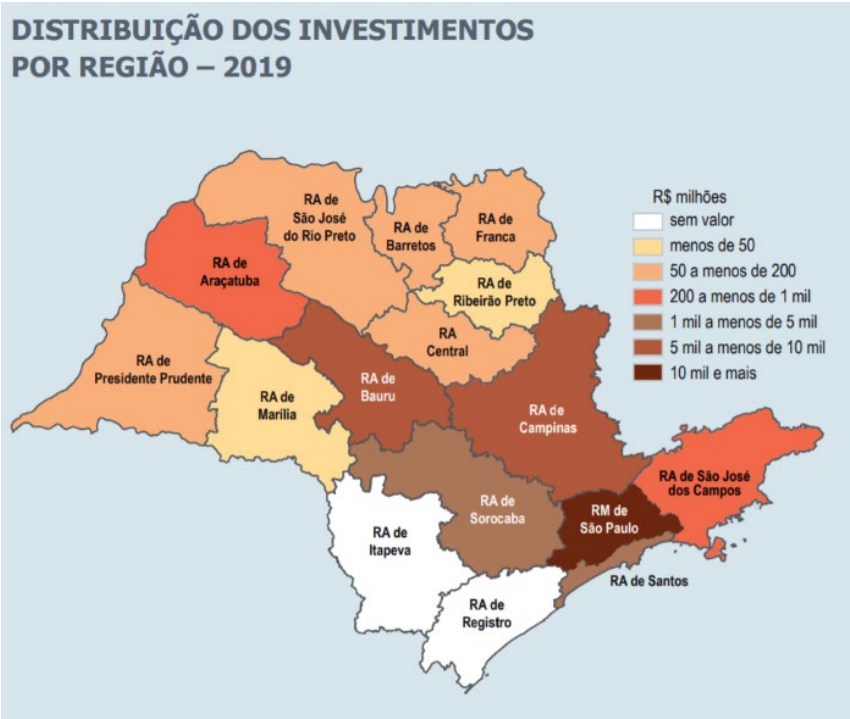
Em relação à distribuição regional dos investimentos, a Região Metropolitana de São Paulo foi a que conseguiu captar a maior parte desses recursos (R$ 34,6 bilhões), seguida pelas regiões administrativas de Bauru (R$ 8,1 bilhões), Campinas (R$ 6,9 bilhões), Santos (R$ 2,5 bilhões) e Sorocaba (R$ 2,1 bilhões):

[32] *A Pesquisa de Investimentos Anunciados do Estado de SP (Piesp) capta, diariamente, na imprensa, anúncios de investimentos de empresas privadas e públicas: 1) inicialmente, há uma leitura automatizada das notícias por um programa ("robô"), que seleciona, por meio de termos pré-definidos, aquelas que podem estar relacionadas ao objetivo da pesquisa; 2) a equipe da Piesp faz a triagem das matérias, captando somente os anúncios que se referem a investimentos no Estado de SP; 3) as informações são confirmadas e complementadas em contato feito com as empresas responsáveis pelos investimentos. A Piesp permite identificar as principais tendências setoriais e regionais da economia paulista, fornecendo elementos para a tomada de decisão dos agentes públicos e privados.* Disponível em: http://informa.seade.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/SeadeInforma_economia_1.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

[33] Boletim disponível em: http://informa.seade.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/SeadeInforma_economia_1.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

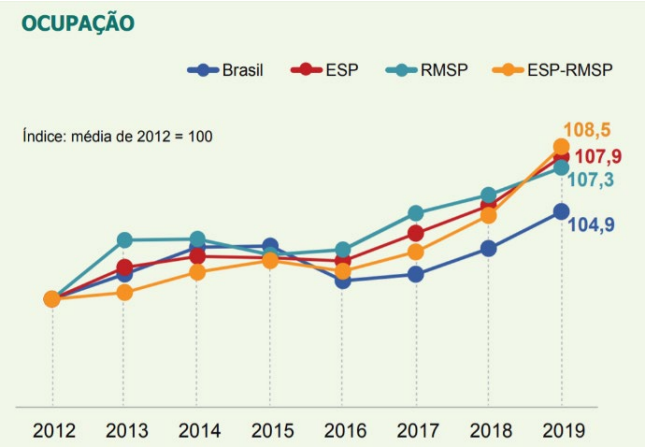


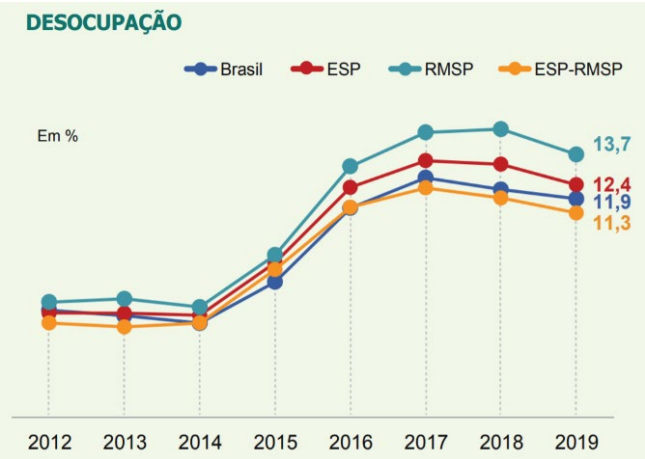


Fonte: Boletim Seade Informa Economia (fev. 2020).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Quanto ao **mercado de trabalho**, houve aumento de 2,6% no nível de ocupação no Estado em 2019, ao passo que o país apresentou acréscimo de 2% neste índice no mesmo período. Já a taxa de desocupação no Estado de São Paulo caiu para 12,4%. É importante notar, todavia, que a composição do mercado de trabalho é desigual conforme a Região do Estado analisada. A esse respeito, veja-se:



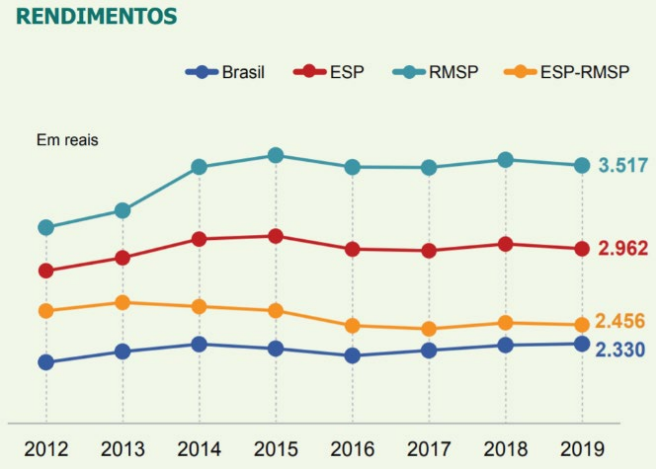


Fonte: Boletim Seade Informa Trabalho (mar. 2020)[34].

O rendimento médio real habitual do trabalho em São Paulo foi de R$ 2.962,00, superior, portanto, à média nacional de R$ 2.330,00. Tanto o valor médio de rendimento apurado no interior do Estado (R$ 2.456,00) quanto o valor verificado na Região Metropolitana (R$ 3.517,00) foram superiores ao verificado no país (R$ 2.330,00):

[34] Boletim disponível em: http://informa.seade.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/SeadeInforma_trab_anual_mar.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH



Fonte: Boletim Seade Informa Trabalho (mar. 2020).

Finalizada esta breve abordagem sobre o contexto econômico, passa-se à análise dos principais resultados contábeis alcançados pelo Estado de São Paulo no exercício 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

ANÁLISE DOS RESULTADOS

CONTÁBEIS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:	
ODS Nº. 16	**METAS**
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	**16.6** Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

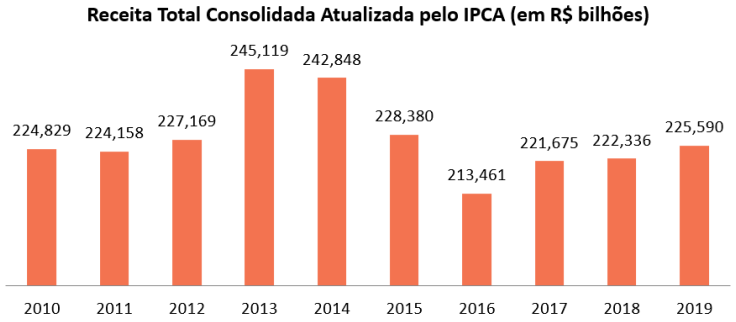
Entre 2018 e 2019, a **arrecadação total do Estado** (atualizada pelo IPCA) passou de R$ 222,336 bilhões para R$ 225,590 bilhões, o que representa um aumento real de 1,46%:

Em R$ bilhões

Receita total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valores nominais	135,056	143,409	153,821	175,786	185,316	192,876	191,613	204,851	213,158	225,590
Valores atualizados pelo IPCA	224,829	224,158	227,169	245,119	242,848	228,380	213,461	221,675	222,336	225,590
Variação real[35]	7,35%	-0,30%	1,34%	7,90%	-0,93%	-5,96%	-6,53%	3,85%	0,30%	1,46%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)[36].

Embora a receita total consolidada venha crescendo desde o exercício 2017, ainda não conseguiu retomar os valores alcançados no quadriênio 2012-2015:



Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)[37].

[35] No comparativo com cada ano anterior.

[36] Valores nominais de 2010 a 2012: TC-003564/026/12, fl. 33; valores nominais de 2013 a 2016: eTC-5198.989.16-2, evento 22.8, fl. 23 do Relatório da DCG 2016; valores nominais de 2017 a 2018: eTC-6453.989.18-8, evento 148.1, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valor nominal de 2019 e valores reais de 2016 a 2019: evento 128.2, fl. 23 do Relatório da DCG 2019. Coeficientes de atualização pelo IPCA obtidos no site do IBGE (https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=26613&t=downloads). Acesso aos 13/05/2020.

[37] Valores nominais de 2010 a 2012: TC-003564/026/12, fl. 33; valores nominais de 2013 a 2016: eTC-5198.989.16-2, evento 22.8, fl. 23 do Relatório da DCG 2016; valores nominais de 2017 a 2018: eTC-6453.989.18-8, evento 148.1, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valor nominal de 2019 e valores reais de 2016 a 2019: evento 128.2, fl. 23 do Relatório da DCG 2019. Coeficientes de atualização pelo IPCA obtidos no site do IBGE (https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=26613&t=downloads). Acesso aos 13/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O detalhamento das receitas auferidas em 2019, por categoria econômica e origem, pode ser conferido no quadro a seguir (desde o ano 2016, para comparação):

Em R$ milhares

Receitas (atualizadas pelo IPCA)	2016	2017	2018	2019	AH (%) 2018-2019	AV (%)
Receitas correntes	**205.212.188**	**213.617.652**	**216.336.794**	**219.652.005**	**1,53%**	**97,37%**
11 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	159.397.100	162.619.260	166.976.593	185.280.880	**10,96%**	**82,13%**
12 - Contribuições	6.404.235	6.259.378	7.776.059	7.274.375	**-6,45%**	**3,22%**
13 - Receita Patrimonial	6.851.504	8.929.765	6.048.946	6.330.586	**4,66%**	**2,81%**
14 - Receita Agropecuária	18.357	21.201	20.563	15.721	**-23,55%**	**0,01%**
15 - Receita Industrial	408.388	205.597	97.714	121.207	**24,04%**	**0,05%**
16 - Receita de Serviços	3.308.711	3.480.138	3.336.072	3.350.240	**0,42%**	**1,49%**
17 - Transferências Correntes	20.162.411	21.234.038	22.781.430	12.606.031	**-44,67%**	**5,59%**
19 - Outras Receitas Correntes	8.661.480	10.868.276	9.299.417	4.672.965	**-49,75%**	**2,07%**
Receitas de capital	**8.248.398**	**8.057.783**	**5.999.408**	**5.938.271**	**-1,02%**	**2,63%**
21 - Operações de Crédito	5.520.233	4.963.740	3.023.066	2.255.497	**-25,39%**	**1,00%**
22 - Alienação de Bens	205.328	197.194	1.769.841	285.527	**-83,87%**	**0,13%**
23 - Amortização de Empréstimos	2.630	3.635	5.533	5.213	**-5,79%**	**0,00%**
24 - Transferências de Capital	468.828	273.542	449.326	525.665	**16,99%**	**0,23%**
25 - Outras Receitas de Capital	2.051.379	2.619.673	751.641	-	-	**0,00%**
29 - Outras Receitas de Capital	-	-	-	2.866.370	-	**1,27%**
Total Geral	**213.460.586**	**221.675.435**	**222.336.203**	**225.590.276**	**1,46%**	**100,00%**

Fonte: adaptado a partir de quadro à fl. 03 do Anexo ao Relatório da DCG (evento 128.11). Obs.: valores não incluem receitas intra-orçamentárias. No exercício 2019 houve mudança nos códigos de receita orçamentária utilizados pela Contadoria Geral do Estado, portanto, as variações das rubricas entre 2018 e 2019 devem ser analisadas com cautela.

É possível perceber que algumas rubricas tiveram aumento ou queda expressiva. Convém salientar, no entanto, que parte dessas variações se deve a mudanças nos códigos de receita orçamentária instituídos pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 01, de 14 de junho de 2018 (que alterou o art. 2º e o anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001).

Como apontado pela DCG: *"[...] alguns itens (multas e juros incidentes sobre o principal de impostos, taxas e contribuições e a respectiva dívida ativa) que constavam no grupo 19-Outras Receitas Correntes passaram a compor o grupo 11 - Impostos, Taxas*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

e Contribuições de Melhoria. O IRRF, que era contabilizado no grupo 17 - Transferências Correntes, passou para o grupo 11"[38].

Feita essa ressalva, passa-se à análise do comportamento das Receitas Correntes e de Capital.

Enquanto as Receitas Correntes cresceram 1,53% entre 2018 e 2019, as Receitas de Capital sofreram queda de 1,02%.

As Receitas Correntes continuam a predominar na arrecadação do Estado, representando 97,37% da receita total. A relevante participação do grupo "Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria" no total da arrecadação (82,13%) indica a elevada capacidade de financiamento próprio do Estado.

Dentre as Receitas Tributárias, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) continua a ser o tributo mais significativo da competência estadual (80,08% do grupo "Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria" e 65,77% de toda a receita do Estado de São Paulo[39]).

É importante mencionar que o aumento de 10,96% nas Receitas Tributárias não se deu apenas em virtude de mudanças na classificação de receitas. Como mencionado pelo Governo Estadual, "[...] uma importante receita adicional veio do Programa Especial de Parcelamento (PEP) do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que trouxe R$ 2,6 bilhões adicionais para o Tesouro do Estado em 2019 e ainda incrementará a arrecadação de 2020, com o pagamento dos contribuintes que optaram pelo parcelamento e quitarão as parcelas ao longo do ano"[40].

Do mesmo modo, é possível afirmar que a queda no valor das Transferências Correntes (44,67%) não se deu apenas em virtude de mudanças na classificação orçamentária, tendo em vista que também houve diminuição real de 7,37% na arrecadação da cota-parte dos *royalties* provenientes da compensação financeira pela produção de petróleo no exercício.

---

[38] Evento 128.2, fl. 21 do Relatório da DCG 2019.

[39] Considerando-se receita total de R$ 225.590.276 mil, receitas tributárias de R$ 185.280.880 mil e arrecadação do ICMS de R$ 148.368.899 mil (evento 128.2, fls. 30/32 do Relatório DCG 2019).

[40] Evento 108.5, fl. II do Relatório Anual do Governo do Estado 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Já as Receitas de Capital foram afetadas pela redução (83,87%) na arrecadação oriunda de Alienação de Bens. Isso ocorreu porque, em 2018, o Estado vendeu sua participação acionária na Companhia Energética de São Paulo, o que gerou receitas da ordem de R$ 1,5 bilhão aos cofres públicos e impactou positivamente as Receitas de Capital daquele exercício[41]. De todo modo, no comparativo entre os exercícios 2017 e 2019, as receitas de Alienação de Bens tiveram um aumento real de 44,79%.

Quanto ao comportamento das **despesas**, chama a atenção o aumento tanto nominal (6,54%) quanto real (2,15%) dos valores totais empenhados pelo Estado em 2019.

É bem verdade que houve economia orçamentária[42] de 5,49% (equivalente a R$ 13,125 bilhões). Entretanto, é importante notar que houve aumento real de 2,15% nas despesas totais (R$ 4,752 bi) no comparativo entre os exercícios 2018 e 2019:

Em R$ bilhões

Despesa total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa realizada nominal	133,293	144,473	154,804	176,781	185,671	194,416	212,31	204,011	212,253	226,144
Variação da despesa realizada nominal	12,57%	8,39%	7,15%	14,20%	5,03%	4,71%	-1,11%	6,11%	4,04%	6,54%
Despesa realizada atualizada pelo IPCA	221,895	225,82	228,62	246,506	243,313	230,203	214,178	220,766	221,393	226,144
Variação da despesa realizada atualizada	6,29%	1,77%	1,24%	7,82%	-1,30%	-5,39%	-6,96%	3,08%	0,28%	2,15%
Despesa autorizada atualizada	235,005	237,001	239,766	254,863	256,049	249,297	236,518	230,323	233,085	239,269
Economia orçamentária atualizada pelo IPCA	13,11	11,181	11,146	8,357	12,735	19,094	22,34	9,557	11,692	13,125
Economia orçamentária (em %)	5,58%	4,72%	4,65%	3,28%	4,97%	7,66%	9,45%	4,15%	5,02%	5,49%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)[43].Obs.: não inclui despesas intra-orçamentárias.

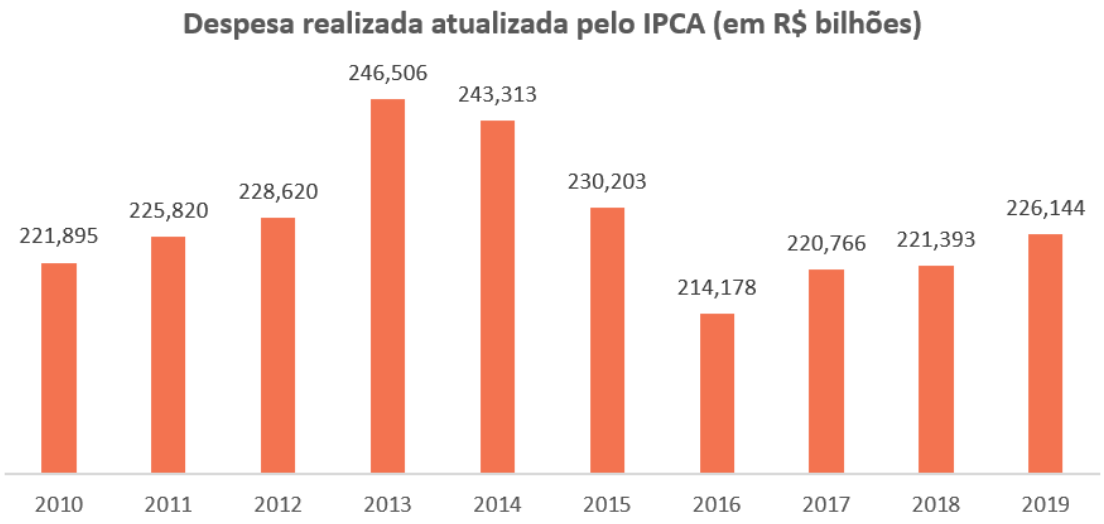
[41] Evento 128.2, fl. 43 do Relatório da DCG 2019.

[42] Diferença entre a despesa autorizada atualizada e a despesa realizada

[43] Valores nominais de 2010 a 2011: TC-000143/026/11, fl. 17; valores nominais de 2012 a 2015: TC-03554/026/15, fl. 14; valor nominal de 2017: eTC-3546.989.17-9, evento 30.1, fl. 15; valores nominais de 2017 e 2018: eTC-6453.989.18-8, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valores nominais de 2016 a 2018: eTC-6453.989.18-8, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valor nominal de 2019 e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Dessa forma, as despesas alcançaram o maior patamar do período 2016-2019:



Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)[44].

O detalhamento das despesas do Estado pode ser verificado no quadro a seguir (desde o ano 2016, para comparação):

Em R$ milhares

Despesas (atualizadas pelo IPCA)	2016	2017	2018	2019	Variação (%) 2018-2019	Variação (R$) 2018-2019
Despesas Correntes	**195.543.110**	**201.342.298**	**202.879.214**	**208.153.612**	**2,60%**	**5.274.398**
Juros e Encargos da Dívida	7.105.114	9.166.223	11.727.263	12.048.065	2,74%	320.802
Outras Despesas Correntes	96.350.838	99.173.084	98.736.418	104.574.249	5,91%	5.837.831

valores reais de 2016 a 2019: evento 128.2, fl. 23 do Relatório da DCG 2019. Coeficientes de atualização pelo IPCA obtidos no site do IBGE (https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=26613&t=downloads). Acesso aos 13/05/2020.

[44] Valores nominais de 2010 a 2011: TC-000143/026/11, fl. 17; valores nominais de 2012 a 2015: TC-03554/026/15, fl. 14; valores nominais e reais de 2016 a 2019: evento 128.2, fl. 23 do Relatório da DCG 2019. Coeficientes de atualização pelo IPCA obtidos no site do IBGE (https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=26613&t=downloads). Acesso aos 13/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Pessoal e Encargos Sociais	92.087.157	93.002.991	92.415.532	91.531.297	-0,96%	-884.235
Despesas de Capital	18.634.591	19.423.876	18.513.511	17.990.654	-2,82%	-522.857
Amortização da Dívida	4.594.742	3.437.890	6.491.043	7.706.791	18,73%	1.215.748
Inversões Financeiras	4.847.767	4.457.930	2.664.467	2.109.041	-20,85%	-555.426
Investimentos	9.192.082	11.528.055	9.358.001	8.174.822	-12,64%	-1.183.179
Total das Despesas	**214.177.701**	**220.766.174**	**221.392.725**	**226.144.265**	**2,15%**	**4.751.540**

Fonte: adaptado de quadro à fl. 43 do Relatório da DCG (evento 128.2). Obs.: não inclui despesas intra-orçamentárias.

Desde 2018 a despesa com Amortização da Dívida vem crescendo de forma expressiva. A título de comparação, em 2019, o valor pago pelo Estado a esse título foi 124,17% superior ao de 2017 e 67,73% superior ao de 2016.

Nos exercícios de 2016 e 2017, a redução de gastos com amortização foi possível graças ao Acordo de Renegociação da Dívida dos Estados com o Governo Federal. Por intermédio da Lei Complementar nº 156/2016, foi concedido prazo de pagamento adicional de até 240 meses (art. 12-A, *caput*) no refinanciamento das dívidas sob a égide da Lei nº 9.496/1997. A norma possibilitou, ainda, redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida para os meses de julho a dezembro de 2016, limitada a R$500 milhões/mês por Estado (art. 3º, parágrafos 3º e 5º). A partir dos meses de janeiro de 2017 a junho de 2018, contudo, a redução passou a ter declínio gradual de 94,73% no primeiro mês para 5,26% no último (art. 4º, § 3º).

Como reflexo da normalização do pagamento da dívida junto à União, as despesas com Juros e Encargos da Dívida apresentaram acréscimo de 2,74% entre 2018 e 2019. Assim, <u>apenas a título de amortização, juros e encargos da dívida, houve aumento de R$ 1,537 bilhão nas despesas reais do Estado</u>.

Ao todo, as despesas do Estado apresentaram um crescimento real de R$ 4,752 bilhões. Esse acréscimo se deu, sobretudo, por conta do aumento das Outras Despesas Correntes (R$ 5,838 bilhões). As despesas totais do Estado só não cresceram ainda mais por conta das reduções em Investimentos (R$ 1,183 bilhão), Inversões Financeiras (R$ 0,555 bilhão) e Pessoal e Encargos Sociais (R$ 0,884 bilhão).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Consolidando-se receitas e despesas, o **Balanço Orçamentário do Estado** indicou déficit equivalente a 0,25% da arrecadação, o que representa piora em relação aos resultados positivos observados nos exercícios 2017 e 2018:

Em R$ milhares

Ano	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Resultado Orçamentário	% sobre Receita Arrecadada
2011	143.409.433	144.472.635	-1.063.202	-0,74%
2012	153.821.028	154.803.614	-982.586	-0,64%
2013	175.785.940	176.780.596	-994.656	-0,57%
2014	185.315.897	185.671.397	-355.500	-0,19%
2015	192.876.275	194.416.158	-1.539.883	-0,80%
2016	191.612.541	192.256.258	-643.717	-0,34%
2017	204.851.399	204.011.146	840.253	0,41%
2018	213.157.635	212.253.106	904.529	0,42%
2019	**225.590.276**	**226.144.265**	**-553.989**	**-0,25%**

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)[45]. Obs.: foram utilizados os valores nominais.

Desde 2016 o Estado não registrava déficit orçamentário. Naquele exercício, conforme já abordado, o PIB paulista havia caído 3,0%, o que contribuiu para uma perda real de 6,53% na arrecadação. Em 2019, contudo, a arrecadação aumentou 1,46% em termos reais, o que importa dizer que o déficit orçamentário foi proveniente, sobretudo, do aumento real das despesas totais (2,15%).

Cumprindo recomendação realizada nas Contas de 2017[46], o Governo do Estado, assim como observado em 2018, deixou de realizar o procedimento de diferimento de receitas, que consistia em transferir, para o exercício seguinte, receitas não compromissadas do exercício corrente. Conforme revelam os autos, o estoque de diferimento que consta do Balanço Geral de 2019 é relativo a exercícios anteriores e, segundo o Governo Estadual, será utilizado no momento da real necessidade orçamentária e financeira[47].

[45] Dados de 2011 a 2014: TC-0788/026/14, fl. 24; dados de 2015 e 2016: eTC-05198.989.16-2, evento 22.8, fl. 18; dados de 2017 e 2018: eTC-06453.989.18-8, evento 148, fl. 15 do Relatório da DCG; dados de 2019: evento 128.2, fl. 23 do Relatório da DCG.

[46] *"2) Abstenha-se de proceder ao diferimento de receitas, devendo os saldos existentes ao final de cada exercício retornarem à alínea da receita originária objeto da sua vinculação;"* (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 04).

[47] Evento 128.2, fl. 29 do Relatório da DCG 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Como apontado pelo d. Secretário-Diretor Geral, o déficit orçamentário de 2019 *"[...] foi integralmente bancado pelo superávit financeiro do ano anterior (R$ 13,8 bilhões), não comprometendo a higidez das contas em exame"* (evento 145.1, fl. 07).

Deve-se ponderar, contudo, que o déficit orçamentário contribuiu para a redução de 8,39% do **superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial**. A esse respeito, veja-se:

Ano	2018	2019	Variação Percentual	Variação Nominal
Ativo Financeiro	R$ 41.225.201.378	R$ 42.892.392.153	4,04%	R$ 1.667.190.775
Passivo Financeiro	R$ 27.376.541.303	R$ 30.205.434.820	10,33%	R$ 2.828.893.517
Superávit Financeiro	R$ 13.848.660.075	R$ 12.686.957.333	-8,39%	**-R$ 1.161.702.742**

Fonte: elaborado a partir de dados à fl. 142 do Balanço Geral do Estado de 2019 (evento 108.3).

Ainda sobre o Balanço Patrimonial, reforçam-se as seis recomendações realizadas pela DCG (evento 128.2, fls. 1.525/1.527 do Relatório da DCG 2019), **em especial** a que se refere à necessidade de **revisão da metodologia de apuração das perdas no valor recuperável da dívida ativa**, prometida pela SEFAZ desde 2016.

A partir do **Balanço Financeiro** foi possível aferir o resultado financeiro do exercício. Esse indicador revela a diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte e o proveniente do ano anterior.

Entre 2018 e 2019, o resultado financeiro sofreu relevante redução, passando de um superávit de R$ 5,023 bilhões para um déficit de R$ 3,425 bilhões:

Em R$ milhares

2018		2019		Variação Percentual (2018-2019)	Variação Nominal
Saldo do ano anterior	43.596.822	Saldo do ano anterior	40.170.897	-7,86%	**-3.425.925 (Resultado Financeiro)**
Caixa e Equivalentes de Caixa	26.687.860	Caixa e Equivalentes de Caixa	28.337.894	6,18%	1.650.034
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	16.908.961	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	11.833.002	-30,02%	-5.075.959

Fonte: adaptado a partir de quadro à fl. 166 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Em atendimento às recomendações realizadas nas Contas de 2017[48] e 2018[49], o Estado passou a detalhar as receitas e despesas vinculadas registradas no Balanço Financeiro, como exige o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)[50]. A análise deste registro revela que a maior parte das vinculações indicadas no Balanço Financeiro de 2019 se refere às transferências constitucionais a municípios, seguida pelos recursos vinculados à previdência social e à educação, nesta ordem:

R$ milhares

Receita Orçamentária	2019	2018	Despesa Orçamentária	2019	2018
Ordinária	**124.952.826**	**120.069.034**	**Ordinária**	**109.087.943**	**121.415.226**
Vinculada	**132.490.878**	**122.872.788**	**Vinculada**	**148.909.749**	**120.622.067**
Recursos vinculados à educação	28.073.525	26.927.586	Recursos destinados à educação	28.294.310	26.723.171
Recursos vinculados à saúde	7.401.973	5.228.527	Recursos destinados à saúde	24.945.782	5.017.433
Recursos vinculados a Previdência Social - RPPS	36.460.116	34.242.243	Recursos destinados a Previdência Social - RPPS	36.460.116	34.242.243
Recursos vinculados à assistência social	85.493	18.814	Recursos destinados à assistência social	64.198	9.127
Recursos vinculados à operações de crédito	2.476.626	3.314.066	Recursos destinados a operações de crédito	2.453.088	3.162.255
Recursos vinculados à alienação de bens ativos	287.667	1.696.273	Recursos destinados à alienação de bens ativos	225.287	408.810
Transferências constituc. a municípios	45.798.836	42.808.330	Transferências constituc. a municípios	45.798.836	42.808.330
Outras destinações de recursos	11.906.642	8.636.949	Outras destinações de recursos	10.668.132	8.250.698
Receita Orçamentária Total	**257.443.704**	**242.941.822**	**Despesa Orçamentária Total**	**257.997.692**	**242.037.294**

Fonte: quadro à fl. 167 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

A **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido** (DMPL) de 2019, por sua vez, apresentou a seguinte posição:

[48] *"5) Empreenda gestões visando ao saneamento da falta de evidenciação das vinculações referentes à previdência social, cujos registros demandam incremento das suas especificações;"* (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 05).

[49] "- Passe a observar as disposições do MCASP quanto ao detalhamento das receitas e despesas vinculadas no Balanço Financeiro, a forma a evidenciar aquelas afetas às atividades da previdência social paulista (em reiteração)" (fl. 07 do Parecer referente ao eTC-006453.989.18-8. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Parecer%20TC-006453-989-18%20-%20Contas%20do%20Governador%202018.pdf).

[50] Nesse sentido, veja-se as estruturas de balanço financeiro estabelecidas nas páginas 380 e 381 da 7ª edição do MCASP.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Especifica-ção	Patrimônio Social/ Capital Social	Adiant. p/ futuro aumento de capital	Reserva de Capital	Ajustes de Av. patrim	Reservas de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações/ Cotas Tesoura-ria	Total
Saldos iniciais	**70.592.159**	**2.250.166**	**110.585**	**2.822.705**	**264**	**820.104**	**-803.444.741**	**0**	**-726.848.758**
Ajustes de Exercícios anteriores	-1.390.730	-1.231.403		1.702.407			-12.568.646	0	-13.488.372
Resultado do Exercício							-219.405.979		-219.405.979
Ajustes de Avaliação Patrimonial				48.768					48.768
Constituição/ Reversão de Reservas			-33.829						-33.829
Saldos Finais	**69.201.429**	**1.018.763**	**76.756**	**4.573.881**	**264**	**820.104**	**-1.035.419.366**	**0**	**-959.728.170**

Fonte: quadro à fl. 174 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

De acordo com o demonstrativo, o **Patrimônio Líquido** de 2019 foi negativo em R$ 959,728 bilhões, o que representa uma piora de 32,04% em relação aos R$ 726,848 bilhões negativos registrados em 2018. A principal causa para esse valor a descoberto é o passivo atuarial, que já corresponde a R$ 1,06 trilhão e está evidenciado na conta Resultados Acumulados.

A expectativa é que a provisão matemática previdenciária continue a crescer nos próximos anos, com evidentes reflexos no Patrimônio Líquido do ente. Assim, reforça-se a necessidade de a Administração Estadual implementar, com brevidade, **medidas adicionais para mitigar o déficit atuarial de seu Regime Próprio de Previdência Social**, como por exemplo, a regulamentação da possibilidade de migração do servidor que ingressou no serviço público antes da criação do Regime de Previdência Complementar Estadual, seguindo o modelo implementado pela União.

Passando-se à análise do endividamento, observa-se que o Governo Estadual alcançou, no ano em apreço, **resultado primário** positivo. Trata-se de importante indicador, que evidencia o esforço para redução do estoque da dívida pública[51].

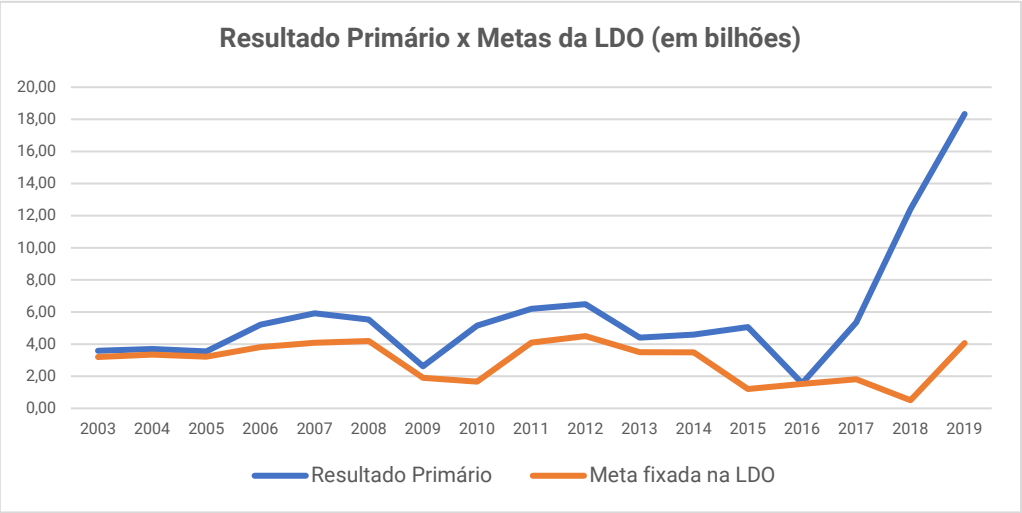
[51] De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela STN para o exercício 2019, o resultado primário é *"[...] obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública"*.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

A LDO de 2019 havia previsto um resultado primário de R$ 4,06 bilhão para o Estado. Ao final do exercício, o resultado atingido foi de R$ 18,33 bilhões[52].

Anote-se que a obtenção de resultado primário foi uma das exigências do contrato de renegociação da dívida com a União, nos termos da Lei Complementar nº 156/2016 (a meta 2 previa a obtenção de R$ 12,494 bilhões de resultado primário para o exercício 2019[53]).

É importante registrar que desde 2017 o Anexo de Metas Fiscais da LDO tem trazido estimativas de resultado primário muito inferiores aos resultados efetivamente alcançados:



Fonte: elaborado a partir de dados à fl. XI do Relatório Anual do Governo do Estado 2016[54], dados à fl. 258 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2) e Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2017 a 2019[55].

A última vez que este indicador ficou próximo à meta foi em 2016, ano em que se apurou resultado primário de R$ 1,56 bilhão face a uma estimativa na LDO de R$ 1,52 bilhão (diferença de 2,63%). Em 2019, essa diferença já era de 351,03%[56].

[52] Evento 128 fls. 190 e 1523 do Relatório da DCG 2019.

[53] Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6911

[54] Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado/Relat%C3%B3rio%20Anual%20do%20Governo%20do%20Estado%202016%20-%20Volume%201.pdf. Acesso aos 20/05/2020.

[55] Disponíveis em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/ldo_historico. Acesso aos 24/05/2020.

[56] Evento 108.5, fl. XVI do Relatório Anual do Governo do Estado 2019.

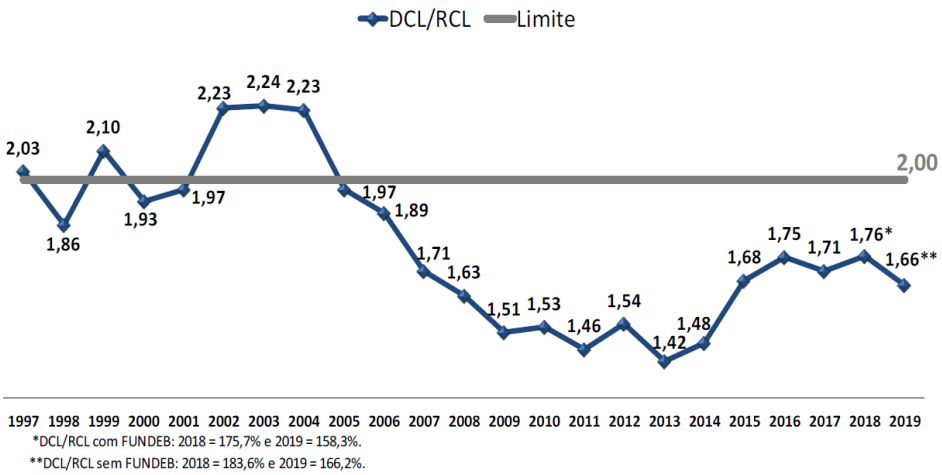
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Assim, sublinha-se a necessidade de o Governo Estadual reavaliar os critérios adotados para a estimativa desse importante indicador fiscal quando da elaboração dos próximos projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Como bem apontado pelo Secretário-Diretor Geral, "o **resultado nominal** apresentou um decréscimo em relação ao exercício anterior, de R$ 5,332 bilhões (abaixo da linha) e R$ 2,751 bilhões (acima da linha), de acordo com o Demonstrativo da LRF publicado no DOE em 30/01/2020, e de R$ 12,942 bilhões (abaixo da linha) e R$ 2,711 bilhões (acima da linha), de acordo com o Balanço Geral do Estado divulgado em 30/04/2020, sendo, em ambos os casos, fato positivo, visto que estava previsto na LDO um aumento de R$ 5,965 bilhões na Dívida Fiscal Líquida"[57].

Como resultado, a relação da **Dívida Consolidada Líquida** (DCL) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) apresentou comportamento favorável, passando de 1,76 em 2018 para 1,66 em 2019 (segundo o Balanço Geral do Estado divulgado em 30/04/2020):

Trajetória da Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida

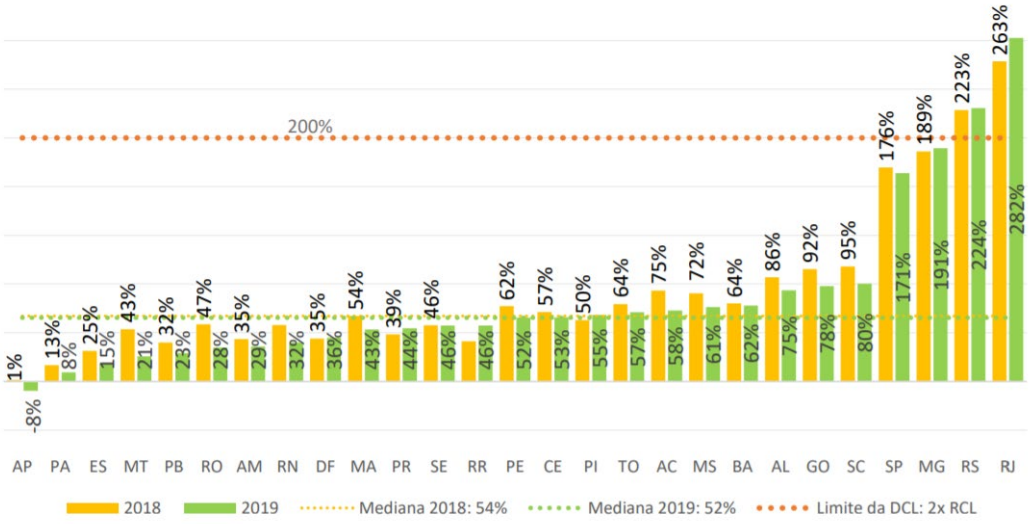


Fonte: fls. XVI do Relatório Anual do Governo do Estado 2019 (evento 108.5).

Ainda que a relação em comento esteja abaixo do patamar de 2,00 estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, deve a Administração Estadual promover rigoroso acompanhamento de sua evolução, tendo em vista que o Estado de São Paulo, de acordo com Boletim da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), possui o 4º maior percentual de DCL em relação à RCL:

[57] Evento 145.1, fl. 19.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH



Fonte: Boletim RGF em Foco: Estados + Distrito Federal (3º quadrimestre de 2019), elaborado pela STN[58].

Em apertada síntese, o cotejo geral desses balanços indica *atual* situação de equilíbrio orçamentário, financeiro e patrimonial, sem embargo das recomendações sugeridas, e ressalvada a premente necessidade de o Estado implementar medidas para garantir o equacionamento do déficit atuarial de seu Regime Próprio de Previdência.

[58] Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31820. Obs: o valor informado pelo Governo Estadual à STN (1,71) coincide com o indicado no RGF publicado no DOE de 30/01/2020[58]. Tal valor, entretanto, diverge do apresentado no Balanço Geral do Estado 2019 (1,66), recebido pelo TCE/SP em 30/04/2020 (evento 128.2, fl. 195 do Relatório da DCG 2019). De todo modo, ainda que se realizasse essa alteração, continuaria o Estado de São Paulo com o 4º maior percentual de DCL em relação à RCL.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

DESPESAS COM

PESSOAL

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:	
ODS Nº. 16	**METAS**
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	**16.6** Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

As despesas do Governo do Estado de São Paulo com pessoal e encargos sociais no exercício de 2019 somaram R$ 91.531.297 mil, valor equivalente a 40,47% do consolidado das despesas (excluindo-se as despesas intra-orçamentárias)[59].

É bem verdade que a participação desses gastos no montante total da despesa do Estado vem diminuindo desde 2016, como aponta a Administração Estadual em seu Relatório Anual[60].

Nada obstante, deve-se ponderar que a mudança na estrutura de gastos se deve antes ao aumento nas despesas totais do Estado, do que à efetiva contenção das **despesas nominais** com pessoal e encargos sociais, uma vez que essas vêm crescendo ano a ano, conforme reiteradamente apontado por este Ministério Público nas Contas de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018[61].

A esse respeito, confira-se o comparativo com anos anteriores:

R$ milhares

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Consolidado de despesas	185.671.397	194.416.158	192.256.258	204.011.146	212.253.106	226.144.265
Pessoal e Encargos Sociais	73.613.021	80.815.594	82.661.884	85.944.538	88.600.399	91.531.297
% sobre total de despesas	**39,65%**	**41,57%**	**43,00%**	**42,13%**	**41,74%**	**40,47%**

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)[62]. Obs.: foram utilizados os valores nominais.

Como é possível notar, entre 2017 e 2018 as despesas totais do Estado cresceram 4,04%, frente a um avanço de 3,09% nas despesas com pessoal e encargos sociais. Da mesma forma, entre 2018 e 2019, as despesas totais avançaram 6,54%, enquanto os dispêndios com pessoal e encargos sociais evoluíram 3,31%.

Adotando o critério da Lei de Responsabilidade Fiscal[63], assim como as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional constantes do Manual de

[59] Vide fls. 22 e 45 do Relatório da DCG (evento 128.2).

[60] Vide fls. X do Relatório Anual do Governo do Estado 2019 (evento 108.5).

[61] Pareceres do MPC às fls. 634/638 do TC-0788/026/14, fls. 517/535 do TC-3554/026/15, evento 45.1 do eTC-5198.989.16-2, fls. 08/12, evento 49.1 do eTC-3546.989.17-9, fls. 13/17; evento 189.1 do eTC-6453.989.18-8, fls. 15/22.

[62] Dados de 2013 a 2016: eTC-5198/989/16-2, Relatório da DCG, evento 22.8, fls. 54; dados de 2017 e 2018: Relatório da DCG, fls. 15 (evento 148); dados de 2018 e 2019: Relatório da DCG, evento 128.2, fls. 45.

[63] LRF. *"Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis,*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Demonstrativos Fiscais (MDF) e da Nota Técnica SDG nº 144 de 23/07/2018[64], **a Unidade Técnica apurou que a despesa com pessoal**, considerando os três Poderes e o Ministério Público, **totalizou R$ 84.616.346 mil no exercício**, valor equivalente a 52,81% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R$160.236.569 mil)[65] do Estado de São Paulo, assim distribuído:

Entidade	Limite de alerta (90% do limite máximo)	Limite prudencial (95% do limite máximo)	Limite máximo	2019
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49,00%	**44,35%**
Poder Legislativo	2,70%	2,85%	3,00%	**1,19%**
Assembleia Legislativa	1,58%	1,66%	1,75%	0,60%
Tribunal de Contas	1,12%	1,19%	1,25%	0,59%
Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6,00%	**5,80%**
Ministério Público	1,80%	1,90%	2,00%	**1,46%**
Total	54,00%	57,00%	60,00%	**52,81%**

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)[66].

Ressalta-se que, na metodologia de cálculo adotada na ocasião, além das deduções já consideradas pela Contadoria Geral do Estado, a d. Fiscalização procedeu à exclusão do conjunto das despesas do Poder Executivo e, também para efeitos de determinação da Receita Corrente Líquida – RCL ajustada, dos valores contabilizados a título de *"reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação"*, o que, de fato, tem respaldo no Manual de Demonstrativos Fiscais editado

militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal. § 2º. A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

[64] A Nota Técnica SDG nº 144, de 23 de julho de 2018, menciona: *"Em razão das regras contidas na 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União, Estados e Municípios, aprovado pela Portaria STN nº 495 de 06 de junho de 2017, a partir deste exercício, na apuração da Receita Corrente Líquida, no que diz respeito à dedução relacionada ao FUNDEB, será considerado o valor retido automaticamente das receitas de impostos destinados à formação do mencionado fundo".*

[65] Relatório da DCG, fls. 199 (evento 128.2).

[66] Relatório da DCG, fls.199 (evento 128.2).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

pela Secretaria do Tesouro Nacional[67] (valendo-se da competência prevista no art. 50, § 2º, da LRF)[68].

Sob esse prisma, verifica-se que foram obedecidos tanto o limite da despesa total com pessoal do Estado (60%, conforme art. 19, II, da LRF) quanto os limites individuais do Poder Legislativo e do Ministério Público (Legislativo: 3%; Ministério Público: 2%, conforme art. 20, II, da LRF).

Por outro lado, **os gastos com pessoal no âmbito do Poder Executivo atingiram 44,35% da RCL**, ultrapassando a linha de 90% do limite máximo, **ensejando a emissão de alerta** (nos termos do art. 59, §1º, II, da LRF)[69], **ao passo que o Poder Judiciário** (5,80%) **se encontraria na faixa do limite prudencial**, por ter superado 5,70% da RCL (equivalente a 95% do limite máximo, ou seja, 6% da RCL), tornando-se imperiosa a adoção das providências previstas no art. 22 da LRF[70].

Ocorre que, especificamente no caso do Poder Judiciário[71], percebeu-se que no cálculo das despesas pertinentes ao Tribunal de Justiça de São Paulo (R$ 9.242.254 mil[72]) não foram computados gastos realizados a título de "reajuste salarial magistrado/funcionário" (R$ 327.939.641,58), "reembolso de férias" – pessoal ativo (R$ 449.189.789,38) e "reembolso de licença prêmio" – pessoal ativo (R$ 237.508.455,05), como evidencia o Demonstrativo de Despesas de Pessoal alusivo ao exercício de 2019[73].

---

[67] STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, p.516: *"No caso de servidores requisitados com ônus para o órgão requisitante, a despesa com pessoal será empenhada e executada pelo órgão ou entidade cedente e também pelo órgão ou entidade requisitante. Posteriormente, o órgão cedente será ressarcido pelo órgão requisitante e, ao receber o ressarcimento, deverá excluir a despesa ressarcida do total da despesa bruta com Pessoal, caso essa despesa se enquadre no período de cômputo da despesa com pessoal"*.

[68] Desse modo, revendo posição manifestada em exercícios pretéritos (Contas do Governador de 2106, 2017 e 2018), o MPC se alinha à tese da Fiscalização, no sentido de que tais reembolsos devem ser excluídos do cálculo das despesas com pessoal.

[69] LRF. *"Art. 59. § 1º. Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: (...) II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite"*.

[70] LRF. *"Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias"*.

[71] As despesas com pessoal do Poder Judiciário se compõem dos gastos do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça Militar, como demonstrado no Relatório da DCG, fls. 199 (evento 128.2).

[72] Relatório da DCG, fls. 199 (evento 128.2).

[73] Constante do eTC-013528.989.19-7, evento 120.2 (fl. 1), processo acessório (LRF) ao eTC-2505.989.19-4 (contas anuais do Tribunal de Justiça de São Paulo).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto está sendo apurado no âmbito do eTC-013528.989.19-7[74], no qual a própria Unidade Técnica alerta que:

> ***Em análise do Demonstrativo das Despesas com Pessoal constatamos que na composição do Demonstrativo (Art. 59, §2º da LRF) o Reajuste Salarial de Funcionários, no montante de R$327.939.641,58, não foi computado nas despesas de pessoal no exercício de 2019 para fins de cálculo dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF****, sob o argumento de que o reajuste da gratificação judiciária concedido aos servidores do Poder Judiciário (Doc.03-Resolução nº 812-19) não seja levado em consideração para fins desta lei. O Tribunal de Justiça apresentou o documento de 28 de janeiro de 2003 (Doc.04-Argumento TJ) e sua justificativa (Doc.05-Justificativa Exclusão RGA), interpretando os artigos 22 e 71 da LRF, conjugados com o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal como permissivos da prática adotada. Nesse valor inclui também as concessões aos magistrados que não estão segregados e que dependerão de demonstração por parte do TJSP (Doc.06- Leis nº 1031-07 e 13.752-18).*
>
> ***No Demonstrativo das Despesas há também o pagamento de reembolso de férias no montante de R$449.189.789,38 e de Reembolso de Licença Prêmio no valor de R$237.508.455,05 que, segundo apurado, s.m.j., não foram incluídos no montante das despesas de pessoal.***
>
> ***Tais valores, se agregados aos gastos de pessoal elevariam o percentual de despesas para índice acima do previsto (5,95%).*** (grifou-se)

Pelo que se infere dos documentos mencionados na transcrição acima, o valor de R$327.939.641,58 se compõe de parcelas pecuniárias alusivas tanto aos servidores do quadro de pessoal quanto aos magistrados do Tribunal de Justiça, as quais, todavia, têm fundamentos distintos.

No caso do "reajuste salarial" dos servidores, que ocorreu por meio da Resolução TJ nº 812/2019[75], percebe-se, na verdade, que se trata de "recomposição salarial", com base na Lei Estadual nº 12.177/2005 (*"dispõe sobre a revisão geral anual dos vencimentos e proventos dos servidores públicos do Poder Judiciário"*), mas que foi concedida sob a forma de reajustamento de gratificações (judiciária, atividades especiais e atividades cartorárias) previstas em Leis Complementares Estaduais, cuja regulamentação o Legislador deixou a cargo de Resoluções do Tribunal de Justiça:

> - **Lei Complementar nº 1.111, de 25 de maio de 2010**, que *"Institui o Plano de Cargos e Carreiras dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e dá providências correlatas"*;

[74] Processo acessório (LRF) ao eTC-2505.989.19-4 (contas anuais do Tribunal de Justiça de São Paulo).

[75] Resolução TJSP nº 812, de 20 de março de 2019, publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 22/03/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

- **Lei Complementar nº 1.198, de 17 de abril de 2013**, que *"Dispõe sobre a gratificação pelo exercício de atividades especiais de Pesquisador ou de Estenotipista do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo"*;

- **Lei Complementar nº 1.217, de 21 de novembro de 2013,** que *"Altera a Lei Complementar n. 1.111, de 2010, que institui o Plano de cargos e carreiras dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo"*.

Embora pareça inapropriado que a citada "recomposição salarial" – frise-se, sob a forma de reajuste de gratificações - tenha ocorrido com respaldo em ato infralegal (resolução), ao invés de lei específica (como determina o art. 37, X, da Constituição da República[76]), entende-se que o aprofundamento da matéria convém seja feito no bojo das contas anuais do Tribunal de Justiça, visto que, independente da legalidade ou não de tais parcelas, para o caso dos presentes autos (apuração das despesas com pessoal), o desenrolar dessa questão não se mostra determinante.

Ao passo que, no caso dos magistrados, vê-se que o acréscimo seria decorrente do reajuste concedido aos Ministros do Supremo Tribunal Federal em novembro de 2018[77], o qual repercutira nos subsídios dos membros do Tribunal de Justiça de São Paulo, em decorrência do que dispõe a Lei Complementar Estadual nº 1.031/2007[78].

A despeito de o referido processo eTC-013528.989.19-7, nesta data, encontrar-se no aguardo de justificativas por parte do Tribunal de Justiça de São Paulo, é inquestionável que a prática de excluir tais parcelas do cômputo das despesas com pessoal não encontra respaldo na legislação vigente. Isso porque tanto a revisão geral aos servidores quanto o reajuste de remuneração dos magistrados se enquadram na literalidade do conceito de despesa com pessoal

[76] Constituição Federal. *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices"*.

[77] Lei Federal nº 13.752, de 26 de novembro de 2018. *"Art. 1º O subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal , observado o disposto no art. 3º desta Lei, corresponderá a R$ 39.293,32 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos)"*.

[78] Lei Complementar Estadual nº 1.031, de 28 de dezembro de 2007. *"Artigo 1º - O subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça e dos Juízes do Tribunal de Justiça Militar passa a corresponder a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal"*.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

previsto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal[79] e possuem, indubitavelmente, natureza remuneratória.

Especificamente no caso da revisão geral anual, inclusive, não há qualquer disposição que determine a sua exclusão do cálculo pertinente, não parecendo razoável – juridicamente – extrair qualquer interpretação nesse sentido em decorrência apenas da leitura conjunta dos arts. 22 e 71 da LRF, como pretende o Tribunal de Justiça.

Mesmo que se defenda a revisão geral anual enquanto direito subjetivo do servidor público (entendimento que, inclusive, acabou de ser flexibilizado no âmbito do Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do RE nº 565.089/SP), daí, por si só, não é possível inferir que a despesa fruto dessa concessão pecuniária deva ser excluída do cálculo da despesa com pessoal. Não há pressuposto lógico-jurídico que respalde tal conclusão.

De igual modo, há que se ressaltar que o pagamento a título de indenização por férias e por licença prêmio não gozadas só é considerado espécie indenizatória – para efeitos de dedução da despesa com pessoal (art. 19, §1º, inciso I da LRF[80]) – em caso de demissão, isto é, em função da perda da condição de servidor ou empregado; não sendo esse o caso, tais dispêndios continuam integrando o cômputo das despesas com pessoal, na esteira das orientações da Secretaria do Tesouro Nacional[81].

Portanto, na hipótese de que tais ocorrências se confirmem ao final do processo eTC-013528.989.19-7, forçoso será computar no cálculo das despesas com pessoal do Tribunal de Justiça as parcelas impugnadas acima (total de R$

---

[79] LRF. *"Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência".*

[80] LRF. *"Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...] §1º. Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo,* ***não serão computadas as despesas: I – de indenização por demissão de servidores ou empregados****"* (grifou-se).

[81] STN. Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, fls.520: *"Para fins de dedução da despesa bruta, a indenização por férias e por licença prêmio não gozadas somente será considerada espécie indenizatória em caso de demissão e será registrada no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas391 e será incluída em Pessoal Ativo para posterior exclusão em "Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária". A despesa decorrente de indenização por férias e por licença prêmio não gozadas para servidores em exercício é espécie remuneratória, devendo integrar a despesa com Pessoal Ativo e ser registrada no elemento de despesa 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, pois tem caráter remuneratório e permanente, não podendo, dessa forma, ser deduzida".*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

1.014.637.886,00), o que elevará os gastos do Poder Judiciário como um todo de R$ 9.301.003.000,00 para R$ 10.315.640.886,00.

Em consequência disso, considerando as duas metodologias de cálculo da RCL (com e sem a inclusão das diferenças do Fundeb, em decorrência do disposto na Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018), **ficará evidenciado que o Poder Judiciário extrapolou o limite de despesas estabelecido no art.20, inciso II, "b" da LRF**, senão vejamos:

Metodologia 1 – Excluindo a diferença do Fundeb da RCL
(Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018)

R$ em milhares

PODER/ÓRGÃO	R$ MILHARES	%	LIMITES
Poder Judiciário	10.315.640	**6,44%**	**6,00%**
Tribunal de Justiça do Estado	10.256.892	6,40%	5,95%
Tribunal de Justiça Militar	58.749	0,04%	0,05%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA	**160.236.569**	**100%**	

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG), evento 128.2, fl. 199.

Metodologia 2 – Incluindo a diferença do Fundeb na RCL

R$ em milhares

PODER/ÓRGÃO	R$ MILHARES	%	LIMITES
Poder Judiciário	**10.315.640**	**6,13%**	**6,00%**
.Tribunal de Justiça do Estado	10.256.892	6,09%	5,95%
.Tribunal de Justiça Militar	58.749	0,04%	0,05%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA	**168.299.070**	**100%**	

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG), evento 128.2, fl. 200.

Seja qual for o cenário, impõe-se que sejam adotadas as medidas previstas nos artigos 22 e 23 da LRF visando adequar o excesso de despesas com pessoal ao limite legal, muito embora o prazo para que tal redução ocorra (2 quadrimestres

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

seguintes) esteja suspenso[82] pela decretação do estado de calamidade pública no Estado de São Paulo[83], em decorrência da pandemia da COVID-19. Ainda assim, evidente que **a situação demandará providências por parte do Tribunal de Justiça, acompanhadas de eficaz monitoramento por parte dessa Corte de Contas**.

Em tempo, há que se ressaltar que ao caso não se aplica a Deliberação TC-A-007019/026/19, de 11/09/2019[84], segundo a qual *"Os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida,* ***deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício"*** (grifou-se).

Isso porque tal regra de transição, conforme ressaltado expressamente no art. 2º da Deliberação, somente se subsume *"às situações em que a superação dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF decorra, exclusivamente, da nova metodologia de cálculo da RCL adotada por esta Corte, nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG n.º 144/2018,* ***não se aplicando se a superação ocorrer por quaisquer outros motivos"*** (grifou-se).

Na espécie, conforme demonstrado anteriormente, conclui-se que independente da inclusão ou não dos recursos da "diferença líquida do Fundeb" (entre o aporte e o valor recebido do Fundo pelo Estado) para fins de cálculo da RCL, as despesas com pessoal do Poder Judiciário superaram o limite de 6% estabelecido na LRF, o que autoriza concluir que a causa determinante para tal situação, em verdade, deve-se à inclusão das despesas que haviam sido indevidamente deduzidas do cálculo pertinente, pela Origem.

Prosseguindo-se a análise, agora particularmente em relação ao **Poder Executivo**, depreende-se que, apesar de ter havido um incremento de 3,21% nos gastos

---

[82] LRF. *"Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;".*

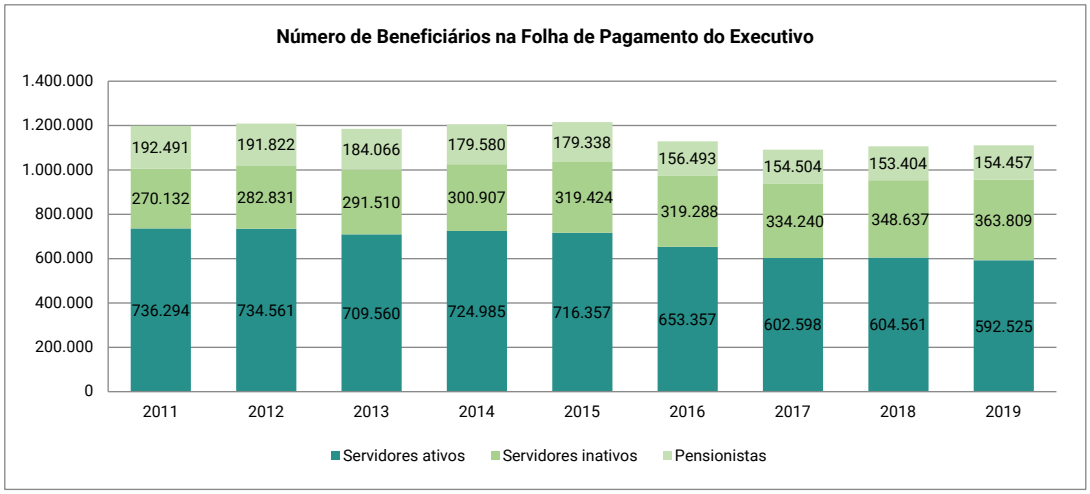
[83] Decreto Legislativo nº 2.493, de 30 de março de 2020. "*Reconhece, para efeitos do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, o estado de calamidade pública no Estado de São Paulo".*

[84] TCESP. Deliberação do TC-A-007019/026/19, em 11/09/2019, publicada no DOE de 12/09/2019: *"1º. Os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício; 2º. Esta Deliberação se aplica apenas às situações em que a superação dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF decorra, exclusivamente, da nova metodologia de cálculo da RCL adotada por esta Corte, nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG nº 144/2018, não se aplicando se a superação ocorrer por quaisquer outros motivos".*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

nominais com pessoal entre 2018 e 2019, nota-se, em sentido contrário, que em termos reais houve queda de -0,88%[85].

Em termos quantitativos, por sua vez, o número de servidores ativos no âmbito da administração direta e indireta diminuiu em comparação ao exercício de 2018 (diminuição de 12.036 servidores, -1,99%). Todavia, há que se ressaltar que essa redução foi inferior ao número de agentes públicos que passaram à inatividade no mesmo período (acréscimo de 15.172, 4,35%). Além disso, houve incremento no número total de beneficiários da folha de pagamento entre 2018 e 2019 (de 1.106.602 para 1.110.791, aumento de 0,38%), como se demonstra a seguir:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados dos Relatórios Anuais do Governo do Estado (RAEG)[86].

Tais circunstâncias denotam que o Governo manteve política de admissão/contratação de pessoal nesse período, possivelmente em substituição aos servidores que passaram à inatividade; ainda assim, fato é que o número de servidores ativos (592.525) continua abaixo da média do interregno 2011-2018 (685.284).

[85] Dados de 2018: Relatório da DCG, fls. 210 (evento 148 do eTC-6453.989.18-8); dados de 2019 e índice de atualização: Relatório da DCG, fls. 23 e 196, evento 128.2.

R$ milhares

Ano	2018	2019	Variação (R$)	Variação percentual
Despesas com pessoal – Executivo (**nominais**)	68.858.678	71.071.962	2.213.284	**3,21%**
Despesas com pessoal – Executivo (**atualizadas pelo IPCA**)	71.823.733	71.194.689	-629.044	**-0,88%**

[86] Dados de 2011 a 2012: fls. IX do RAEG 2012; dados de 2013: fls. 709 do RAEG 2013; dados de 2014: fls. 777 do RAEG 2014; dados de 2015: fls. 774 do RAEG 2015; dados de 2016: fls. 732 do RAEG 2016; dados de 2017: fls. 731 do RAEG 2017; dados de 2018: fls. 775 do RAEG 2018; dados de 2019: fls. 741/747 do RAEG 2019. Relatórios disponíveis em https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relatório-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx#.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Nesse ponto, é digno de nota que, mesmo diminuindo a reposição dos servidores ativos ao longo da década, o Estado ainda não tenha avaliado a pertinência de eliminar os cargos vagos existentes em sua estrutura.

A propósito, foi apurado pela Fiscalização que **apenas 53,16% dos cargos** (efetivos e em comissão) **existentes na Administração Direta estavam providos** ao final do exercício em análise. Em algumas secretarias, como a de Agricultura e Abastecimento, o percentual ocupado alcançava somente 28,02% dos cargos existentes, evidenciando a necessidade de reavaliação do quantitativo de cargos previstos na estrutura da Administração[87].

Considerando essa tendência geral de queda no número de servidores, **tal como já alertado por este Ministério Público nas Contas de 2018**, é oportuno ressaltar que a avaliação atuarial do regime próprio de previdência do Estado prevê, entre as premissas de sua base técnica, a reposição imediata de falecidos, inválidos e aposentados, isso é, uma taxa de reposição para manter estável a massa de servidores[88]. No entanto, o próprio Estado afirma que *"a variação do número de servidores nos últimos anos se deve à política de reposição de pessoal em vigor que, conforme estabelecido na Nota Técnica SF/GS/APDP nº 05 de 03/04/2017, não se dá na relação 1x1, mas se sujeita à disponibilidade orçamentário-financeira"*[89].

Assim, caso o Estado, de fato, preveja um decréscimo no número da massa de servidores para os próximos anos, reitera-se a necessidade de que esta informação seja devidamente acrescida na avaliação atuarial de seu regime próprio de previdência.

Ainda nesse contexto, e considerando que **o índice consolidado de despesas com pessoal passou de 51,25% da RCL em 2018**[90] **para 52,81% em 2019** (ainda que em razão da nova metodologia de cálculo da RCL – Nota Técnica SDG nº144/2018, como demonstra a DCG à fl. 200 do seu Relatório)[91], oportuno reforçar a necessidade de o Estado atentar a propostas legislativas que venham a impactar as despesas com pessoal.

---

[87] Vide fls. 74 do Relatório da DCG (evento 128.2).

[88] Vide itens 6.3.a e 6.3.b da Avaliação Atuarial contratada pela SPPREV (eTC-2625.989.19, evento 11.4, fls. 28).

[89] Vide fls. X do documento 'Situação Econômico-Financeira do Governo do Estado de São Paulo em 2019, constante do Relatório Anual Governo inserido no evento 108.5.

[90] Contas do Governador de 2018 (eTC-6453.989.18-8), Relatório da DCG, evento 148.1, fls.209/210.

[91] Com base na metodologia anterior à Nota Técnica SDG nº 144/2018 (que não deduzia as diferenças do Fundeb no cálculo da RCL), a DCG demonstrou que a despesa com pessoal do Estado em 2019 representaria 50,28% da RCL do mesmo período (Relatório da DCG, evento 128.2, fls.199/200).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

De outro norte, destaca-se que, ao apreciar as Contas de 2015 do Governo do Estado (TC-3554/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo), essa E. Corte já havia orientado a Administração a adequar suas peças de planejamento, para conter o incremento de tais despesas:

> *1.11. Avaliar a inclusão na LDO, a exemplo da LDO da União para 2016 (Lei federal 13.242/2015, em especial artigos 93 a 106), de critérios adicionais para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos de pessoal, tais como: a) prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e b) proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos (artigo 98, inciso III e § 2º, LDO União 2016);*
>
> *1.12. Avaliar a conveniência de, ao invés de autorizar o aumento de despesas "desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes" (artigo 39 do projeto de LDO paulista 2017), autorizar o aumento "até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária", estipulando-se regras específicas para a inclusão de despesas em referido anexo (a exemplo do disposto no artigo 99 da LDO União 2016);*
>
> *1.13. Avaliar a pertinência de promover medidas para a revisão de normas, inclusive constitucionais, prevendo benefícios que acarretem aumento inercial das despesas com pessoal e encargos sociais;*

Todavia, em consulta à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2019[92], verifica-se que o Estado ainda não coíbe dispositivos financeiros com efeitos retroativos, nem prevê a necessidade de manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro de projetos de lei que impliquem aumento das despesas com pessoal.

Em verdade, o art. 42 da referida lei[93] continua a autorizar *"a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, [...] desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes"*, sem

---

[92] Lei Estadual nº 16.884/2018. *"Artigo 43 - Os projetos de lei que implicarem aumentos de gastos com pessoal e encargos, inclusive os que alteram e criam carreiras, cargos e funções, deverão ser acompanhados de: I - premissas e metodologia de cálculos utilizados, conforme estabelecem os artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000; II - simulação que demonstre o impacto da despesa decorrente da medida proposta, destacando-se os gastos com ativos, inativos e pensionistas".*

Referido artigo foi novamente reproduzido no art. 42 da LDO para o exercício 2020 (Lei n° 17.118, 19 de julho de 2019).

[93] Lei Estadual nº 16.884/2018."*Artigo 42 - Para fins de atendimento ao disposto nos incisos I e II do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal, fica autorizada a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, observados, ainda, os limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000".*

Referido artigo foi novamente reproduzido no art. 41 da LDO para o exercício 2020 (Lei n° 17.118, 19 de julho de 2019).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

que sejam estipulados montantes de quantidades e limites orçamentários em anexo específico da LOA.

Portanto, **a recalcitrância do Governo em adotar medidas restritivas nas leis orçamentárias, visando conter o incremento de despesas daquela natureza,** implica desatendimento às recomendações dessa Corte de Contas, devendo ser objeto de valoração desfavorável nestas Contas.

Por fim, oportuno registrar que, no âmbito do contrato de renegociação da dívida com a União (meta 3 da 12ª revisão do Contrato STN/COAFI s/nº, de 22 de maio de 1997 entre a União e o Estado de São Paulo[94]), a Administração se comprometeu a implementar diversas ações voltadas à gestão das despesas com pessoal (cujas metas podem variar a cada revisão do programa, anualmente). A título exemplificativo, na última revisão (15ª) do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado de São Paulo, publicada em 29/11/2019, extraem-se os seguintes compromissos nessa área:

> *META 5 – GESTÃO PÚBLICA*
> *A meta 5 do Programa é alcançar em 2019 os seguintes compromissos:*
> *[...]*
> *f) Adotar medidas de melhoria de gestão com vistas à observância dos valores projetados de despesas com pessoal:*
> *Dar prosseguimento aos estudos de reestruturação das classes e carreiras, com vistas à evolução funcional por mérito e competências;*
> *[...]*
> *Planejamento da força de trabalho, compatibilizando os quadros de pessoal às estruturas organizacionais, inclusive com a extinção de cargos e funções-atividades ou transferências entre órgãos;*
> *Redução de despesas com cargos e funções de confiança;*
> *Redução do valor pago a título de vantagens pecuniárias de caráter indenizatório, onde esteja presente a discricionariedade da Administração.*

Ante a importância da matéria, o Ministério Público reitera a necessidade de que esse Tribunal de Contas monitore a efetiva implementação de tais ações.

[94] Disponível em http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2591:1:0::::1 (selecionar São Paulo e clicar em 2019). As mesmas podem variar de acordo com cada revisão do Programa de Estruturação e de Ajuste Fiscal do Estado de São Paulo, que ocorre anualmente.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

DOS APORTES PARA COBERTURA DE INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA: IMPACTO NAS DESPESAS COM PESSOAL E NECESSIDADE DE EVIDENCIAÇÃO CONTÁBIL

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:	
ODS Nº. 16	**METAS**
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	**16.6** Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis **16.10** Assegurar o **acesso público à informação** e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Por ocasião das Contas do exercício de 2018, este Ministério Público ponderou[95] sobre o impacto dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras do regime de previdência nas despesas com pessoal, em face do quanto decido por essa Corte de Contas (em 15/05/2019) nos autos da consulta eTC-21431.989.18-5[96]:

> *Os aportes a título de 'interferência financeira' (sem execução orçamentária) realizados pelo ente federativo para cobertura de insuficiência financeira em seu RPPS, independentemente de haver, ou não, a segregação da massa de segurados, não são considerados despesa com pessoal para fins de verificação do atendimento dos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 e 19 da LC 101/00). Todavia, as despesas custeadas por tais recursos é que compõem a Despesa Total (ou Bruta) com Pessoal para esses mesmos fins, não podendo ser deduzidas para o cálculo da Despesa Líquida com Pessoal.*

A matéria assume notória relevância para o Estado de São Paulo. Por um lado, porque os sucessivos e crescentes déficits financeiros que a SPPREV vem atingindo, ano após ano, têm demandado, em igual medida, aportes financeiros cada vez maiores por parte do Governo, a fim de custear o pagamento dos benefícios previdenciários; por outro, porque a materialidade dos valores envolvidos[97] impacta, necessariamente, na apuração das despesas com pessoal, notadamente em face dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse ponto, cabe salientar que a Lei Complementar Estadual nº 1.010, de 01 de junho de 2007 (que dispõe sobre a criação da SPPREV), ao tratar sobre eventuais insuficiências financeiras no âmbito do RPPS[98], estabeleceu que o Estado de São Paulo (ou seja, o Ente Federado como um todo, e não necessariamente o Poder Executivo) *"**é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS** e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, **observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos**"* (grifou-se).

---

[95] Vide Parecer do MPC (eTC-6453.989.18-8, evento 189.1, fls. 22/24).

[96] Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, suscitando a seguinte dúvida:

"Os aportes efetuados por Município para cobertura da insuficiência financeira do grupo de segurados pertencentes ao Plano Financeiro do RPPS, decorrentes de segregação da massa, são considerados despesa com pessoal, para fins de apuração dos limites legais de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 a 23 da LC 101/00)?"

[97] Como mencionado em item próprio deste parecer ministerial, em 2019, foram aportados cerca de **R$22bilhões** para tal finalidade e a estimativa, segundo a avaliação atuarial contratada pela SPPREV, é que, em 2024, essa quantia passe para **R$37 bilhões**, representando 77,4% dos gastos estimados com os benefícios previdenciários a serem pagos.

[98] LCE nº 1.010/2007. *"**Artigo 27** - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos. **Parágrafo único** - Entende-se por insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado"*.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Pela literalidade da norma, portanto, há corresponsabilidade entre cada Poder e os órgãos autônomos no tocante à cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, o que, de fato, foi observado no exercício de 2019, como evidenciado a seguir, a partir de dados extraídos do Portal da Transparência do Estado[99]:

Órgão	Fonte de Recursos	Despesa	Liquidado
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	243.653.285,29
02000 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	245.201.063,58
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	1.352.170.777,53
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	042 - REC.VINC.ESTADUAIS-CRED.SUPERAVIT FINANCEIRO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	216.365.188,90
06000 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	7.974.978,84
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	7.187.382.570,83
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	311.630.377,53
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	8.215.689,49
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	2.148.710.078,10
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT INIC.CR.SUPL	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	115.801.414,63
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	044 - REC.PROP.ADM.IND-CRED.P/SUPERVAVIT FINANCEIR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	20.273.614,10
12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	7.585.002,11
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	170.266.345,53
16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	348.364.305,10
17000 - SEC.DA JUSTIÇA E CIDADANIA	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	54.340.315,24
17000 - SEC.DA JUSTIÇA E CIDADANIA	004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT INIC.CR.SUPL	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	593.886,00
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	8.280.669.052,00
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	892.747.098,86
23000 - SEC.DO EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	16.705.828,06
25000 - SECRETARIA DA HABITACAO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	1.667.110,75
26000 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	92.351.230,79
27000 - MINISTERIO PUBLICO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	60.317.484,50
28000 - CASA CIVIL	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	459.149,74
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	10.812.942,14
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	16.034.914,26
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	855.372,57
39000 - SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	23.162.779,59
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	203.031.803,09
41000 - SECRETARIA DE ESPORTES	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	10.725.499,76
49000 - SECRETARIA DE ENERGIA E MINERACAO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	5.030,19
50000 - SECRETARIA DE TURISMO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	505.400,49
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	19.160.463,58
		TOTAL	22.067.740.053,17

Dentro desse contexto, e considerando a desnecessidade de repisar aqui os argumentos já suficientemente declinados por ocasião do referido julgado, cabe apenas reiterar que **as despesas do RPPS custeadas com esses recursos são consideradas na Despesa Bruta com Pessoal** e não podem ser descontadas para o cálculo da despesa com pessoal líquida[100], mesmo que indiretamente.

Noutros termos, as despesas que estejam sendo custeadas com recursos oriundos dos citados aportes financeiros extraordinários não podem compor as deduções da despesa com pessoal constante do Relatório de Gestão Fiscal (de

[99] Portal da Transparência do Estado de São Paulo.

Disponível em: https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx . Acesso em: 21/05/2020.

[100] LRF. Art. 19, §1º. Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não** serão computadas as despesas:
(...)
VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (destaques do MPC-SP)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

qualquer dos Poderes e Órgãos independentes), particularmente no item "inativos e pensionistas com recursos vinculados".

O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional[101], no qual está ancorada a decisão proferida no eTC- 21431.989.18-5, é taxativo neste ponto:

> *Para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida.* ***Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal."*** *(STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, p.499)*

Ademais, frisa-se que, no processo de consulta supramencionado, essa Corte de Contas fixou **regra de transição** para permitir adaptação gradual por parte dos Entes que tenham segregado massas e que realizam aportes em Plano Financeiro, **<u>o que evidentemente não é o caso do Estado de São Paulo</u>**, cujo RPPS adota o Regime Financeiro de Repartição Simples. A propósito, confira-se trecho do Acórdão proferido nos referidos autos:

> *No mérito, ante o exposto no voto do Relator e em conformidade com as respectivas notas taquigráficas, juntados aos autos, o E. Plenário delibera respondê-la no seguinte sentido:*
>
> *"Os aportes a título de interferência financeira'' (sem execução orçamentária) realizados pelo ente federativo para cobertura de insuficiência financeira em seu RPPS, independentemente de haver, ou não, a segregação da massa de segurados, não são considerados despesa com pessoal para fins de verificação do atendimento dos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 e 19 da LC 101/00). Todavia, as despesas custeadas por tais recursos é que compõem a Despesa Total (ou Bruta) com Pessoal para esses mesmos fins, não podendo ser deduzidas para o cálculo da Despesa Líquida com Pessoal."*
>
> ***Estipula, ainda, <u>regra de transição para a Administração que realizou segregação da massa de segurados de seu RPPS</u>, na seguinte conformidade:***
>
> *1) Em 2019, no mínimo 10% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018);*
>
> *2) Em 2020, no mínimo 25% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018);*
>
> *3) Em 2021, no mínimo 45% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018);*

[101] LRF, art. 50, §2. A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

4) Em 2022, no mínimo 70% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018);

5) Em 2023, 100% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018).

Em razão disso, discorda-se do encaminhamento proposto pelo d. Secretário-Diretor Geral[102], cuja manifestação recomenda à Origem atentar para a regra de transição noticiada no Comunicado SDG nº 14/2019[103], o que, além de não ter amparo no quanto decidido no TC-21431.989.18-5, contraria outra orientação da própria Secretaria-Diretoria Geral, veiculada no Comunicado nº 20/2019[104].

Portanto, é imprescindível que não apenas o Governo Estadual, mas também essa Corte de Contas, atentem para o impacto dos aportes para cobertura de insuficiência financeira do regime próprio de previdência no cálculo das despesas com pessoal (seja no âmbito individual de cada Poder e Órgão independente, seja no cálculo consolidado), a fim de resguardar os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, afastando-se, ainda, especificamente para o Governo do Estado, qualquer interpretação que sugira a aplicação da regra de transição contemplada no referido processo normativo de consulta (eTC-21431.989.18-5).

Outro aspecto sobre os aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS é digno de nota.

---

[102] Manifestação do Secretário Diretor-Geral, no evento 145.1, fls. 30/31 e 55.

[103] Vide Comunicado SDG 14/2019, publicado no DOE de 18.05.2019:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMUNICA que ao apreciar, em Sessão do Tribunal Pleno de 15 último, Consulta formulada no processo TC-21431.989.18-5, versando sobre os procedimentos para apuração dos limites de despesa e pessoal em face de aportes para cobertura de insuficiência financeira de Regimes Próprios de Previdência Social, Resolveu respondê-la nos seguintes termos:

"Os aportes a título de 'interferência financeira' (sem execução orçamentária) realizados pelo ente federativo para cobertura de insuficiência financeira em seu RPPS, independentemente de haver, ou não, a segregação da massa de segurados, não são considerados despesa com pessoal para fins de verificação do atendimento dos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 e 19 da LC 101/00). Todavia, ***as despesas custeadas por tais recursos é que compõem a Despesa Total (ou Bruta) com Pessoal para esses mesmos fins, não podendo ser deduzidas para o cálculo da Despesa Líquida com Pessoal."***

Estabeleceu ainda, aos municípios que segregaram massas e que realizam aportes em Plano Financeiro, regra de transição para fins de verificação do citado limite legal, na qual serão considerados, na despesa líquida com pessoal, os seguintes mínimos: no exercício de 2019, 10% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018); 2020, 25%; 2021, 45%; 2022, 70% e 2023, 100%. (grifou-se)

[104] Vide Comunicado SDG/20/2019, publicado no DOE de 26/09/2019:
"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, tendo em conta o Comunicado SDG nº 14/2019, *disponível no endereço eletrônico https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/comunicado-sdg-142019-limites-despesa-e-pessoal-aportes-rpps e republicado em 23/05/2019 no D.O.,* ***relativo à consulta tratada no TC-21431.989.18-5, estabeleceu regra de transição para apuração da despesa de pessoal, aplicada <u>somente aos municípios que segregaram massas em seus Regimes Próprios de Previdência</u> e que realizam aportes em Plano Financeiro***". (grifou-se)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Conforme abordado por este Ministério Público nas Contas de 2017 e 2018[105], o Estado de São Paulo, de forma equivocada, considera como receitas previdenciárias os aportes extraordinários de recursos do Tesouro a título de cobertura de insuficiência financeira.

Em 2019, verifica-se que o Estado continua a cometer o equívoco, o que compromete a real análise do impacto fiscal do regime próprio de previdência sobre as contas do ente.

Segundo o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária ("RREO")[106], o resultado previdenciário no exercício de 2019 foi, novamente, de déficit acentuado.

O resultado deficitário exigiu um aporte de cerca de R$ 22 bilhões de recursos do Tesouro estadual a título de cobertura de insuficiência financeira:

Total das receitas previdenciárias realizadas	**14.512.049**
Total das despesas previdenciárias liquidadas	36.561.303
Resultado previdenciário	**-22.049.254**
Aportes realizados para cobertura de insuficiências financeiras	22.078.404

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 348/349 (evento 128.2) e do Balanço Geral do Estado 2019, fls. 230 (evento 108.3).

Vale dizer, as receitas previdenciárias, compostas majoritariamente das contribuições dos segurados (cerca de R$ 4,854 bilhões) e das contribuições patronais (cerca de R$ 7,199 bilhões), não se mostraram suficientes para honrar os benefícios previdenciários, exigindo aportes de recursos adicionais para cobrir o déficit financeiro.

Destaque-se, ainda, que o Estado de São Paulo, autorizado pela Lei Estadual nº 16.004/2015[107], passou a destinar receita de *royalties* de petróleo e gás

[105] Pareceres do MPC no evento 49.1 do TC-3546.989.17-9, fls. 28/31; e no evento 189.1 do TC-6453.989.18-8, fls.39/44.

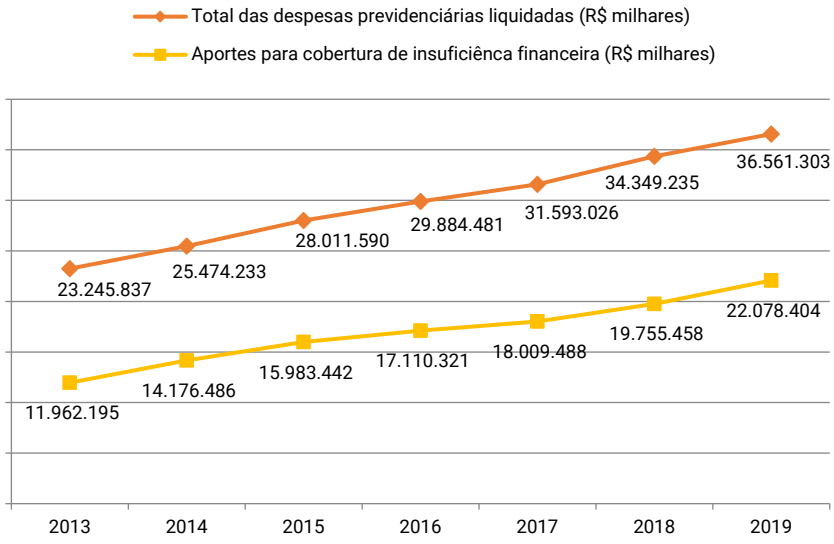
[106] Trata-se do Anexo 4 do RREO, exigido conforme art. 53, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vide fls. 230 do Balanço Geral do Estado 2019 (evento 108.3).

[107] Lei Estadual 16.004/2015, art. 1º. O Fundo com Finalidade Previdenciária, previsto na Lei Complementar nº 1.010, de 1º de junho de 2007, passa a contar com recursos constituídos pela participação no resultado ou compensação financeira devida ao Estado, por

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

natural para custeio de seu regime de previdência. Em 2019, foram destinados cerca de R$2 bilhões[108] de receita de *royalties* para a São Paulo Previdência – SPPREV.

O déficit financeiro do regime de previdência tem exigido que o Estado suporte aportes cada vez mais elevados, conforme se verifica do quadro a seguir:



Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do Anexo 4 do RREO do 6º bimestre dos exercícios indicados.

Inclusive, a estimativa é que a necessidade de aporte continue crescendo, cobrindo percentual cada vez mais elevado do total dos gastos previdenciários[109]. Neste sentido, as estimativas do fluxo de caixa, projetados na avaliação atuarial contratada pela SPPREV[110]:

força do § 1º do artigo 20 da Constituição Federal, pela exploração de petróleo e gás natural, neles compreendido o produto da cessão onerosa dos respectivos créditos vincendos, excluídas a parcela destinada aos municípios, nos termos do artigo 9º da Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e as parcelas destinadas às áreas de educação e saúde, nos termos do inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.

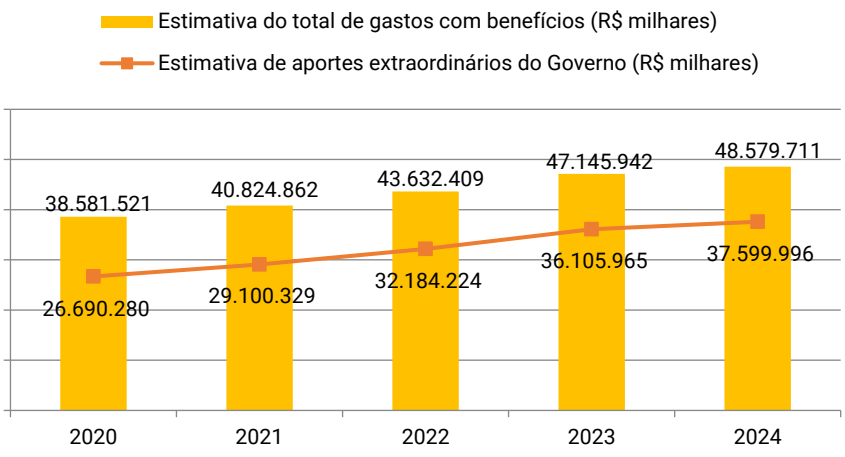
Parágrafo único. Do total de recursos destinados ao Fundo com Finalidade Previdenciária de que trata o "caput" deste artigo, será deduzido e repassado anualmente ao Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - FEAP o valor correspondente à receita de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural arrecadada no exercício de 2010, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

[108] R$2.055.443.056, vide conforme Balanço Orçamentário da SPPREV (TC-2625.989.19, evento 11.2).

[109] 2020: 69,17%; 2021: 71,28%; 2022: 73,76%; 2023: 76,58% e 2024: 77,39%.

[110] Avaliação atuarial alusiva a dezembro de 2018 (eTC-2625.989.19, evento 11.4, fls.63).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH



Fonte: elaborado pelo MPC, sobre avaliação atuarial contratada pela SPPREV, alusiva a dezembro de 2018 (eTC-2625.989.19, evento 11.4, fls.63).

Por tal projeção, num prazo de cinco anos, a necessidade de aportes extraordinários crescerá 70,30%, passando dos cerca de **R$ 22 bilhões** apurados em 2019 para **R$ 37 bilhões** em 2024, o que exigirá planejamento e comprometimento das finanças públicas estaduais: considerando a atual Receita Corrente Líquida[111], os aportes passarão dos atuais 13,78% da RCL para 23,47% da RCL.

Isso, registre-se, sem considerar eventuais efeitos decorrentes da reforma da previdência no âmbito do Estado de São Paulo[112], dado que referidas estimativas se baseiam em avaliação atuarial contratada pela SPPREV, cujos resultados encontram-se posicionados em dezembro de 2018.

Entrementes, observa-se que a Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, incluída no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019[113], não detalhou a necessidade dos futuros aportes de recursos do Tesouro.

[111] Considerando a RCL ajustada de R$160.236.569 mil, conforme relatório da Diretoria de Contas do Governador no Acessório eTC-9612.989.19-4 (evento 135.2, fls. 4/6).

[112] Emenda Constitucional nº 49, de 06/03/2020, que modifica o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do Estado de São Paulo, a qual foi regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 1.354, de 06/03/2020.

[113] Trata-se do Demonstrativo 6 do Anexo de Metas Fiscais, exigido conforme art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na LDO 2019 (Lei Estadual 16.884/2018) disponível para download no site da Secretaria da Fazenda e Planejamento, esta informação consta das fls. 35/37.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Igualmente, o Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do RREO[114] também não detalhou a necessidade dos futuros aportes de recursos do Tesouro.

A forma equivocada de preenchimento destes documentos prejudica severamente a avaliação do dimensionamento do impacto fiscal no ente da necessidade de financiamento do regime de previdência.

Nestes dois documentos, consta que as receitas previdenciárias (a) e as despesas previdenciárias (b) serão equivalentes (a - b = 0), sem a ocorrência de déficit ou superávit. Veja-se:

Exercício	Receitas Previdenciárias (a)	Despesas Previdenciárias (b)	Resultado Previdenciário (c) = (a -b)	Saldo Financeiro do Exercício (d) = ("d" exercício anterior) + (c)
2019	36.839.256	36.839.256	0	0
2020	38.581.521	38.581.521	0	0
2021	40.824.862	40.824.862	0	0
2022	43.632.409	43.632.409	0	0
2023	47.145.942	47.145.942	0	0
2024	48.579.711	48.579.711	0	0

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do Balanço Geral do Estado 2019, fls. 238 (evento 108.3) e anexo anual 'Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores' do RREO 2019 disponibilizado na transparência da Secretaria da Fazenda e Planejamento.[115] Dados refletem a avaliação atuarial contratada pela SPPREV, alusiva a dezembro de 2018 (eTC-2625.989.19, evento 11.4, fls.63).

Constata-se, pois, que o Estado, indevidamente, tem considerado como receitas previdenciárias os aportes extraordinários de recursos do Tesouro a título de cobertura de insuficiência financeira. Trata-se de procedimento realizado em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais[116], e que precisa ser corrigido

[114] Trata-se do Anexo X do RREO, exigido conforme art. 53, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vide fls. 238 do Balanço Geral do Estado 2019 (evento 108.3).

[115] Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%c3%b3rio-Resumido-da-Execu%c3%a7%c3%a3o-Or%c3%a7ament%c3%a1ria.aspx

[116] Oportuno mencionar os seguintes trechos da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para o exercício de 2019: *"RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS*

Identifica o total das receitas previdenciárias, incluídas as intraorçamentárias, e representa o somatório das receitas correntes e de capital, menos o valor das deduções.

Os detalhamentos dessa rubrica devem ser registrados pelos seus valores líquidos, isto é, livre de restituições, descontos, retificações e outras deduções.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

para que as avaliações destes dois documentos consigam refletir adequadamente o impacto fiscal do regime próprio de previdência sobre as contas do ente.

Além disso, a sistemática em comento reflete descumprimento de recomendação constante do parecer prévio relativo às Contas do Governador de 2017:

> *"13) Especifique os aportes extraordinários do Tesouro a título de cobertura de insuficiência financeira considerados como receitas previdenciárias de molde a que que se faça possível o dimensionamento do impacto fiscal do regime próprio de previdência nas contas do Estado."* (TC-3546.989.17-9, evento 88.3).

Imperioso destacar que o parecer prévio sobre as Contas de 2018, inadvertidamente, considerou a referida recomendação atendida, tomando como parâmetro apenas o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre/2018.

Ocorre que, tal como se tem insistido, os aportes financeiros ao RPPS também devem ser evidenciados no Anexo X do RREO e no anexo 6 do AMF da LDO, o que não se verificou em 2018 e igualmente não se vê nos referidos demonstrativos de 2019.

Por tais razões, o Ministério Público **reitera** a necessidade de se expedir **determinação** ao Governo do Estado para que efetue as devidas adequações na Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, incluído no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Demonstrativo 6 do AMF), e no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Anexo 10 do RREO), evitando contabilizar como receita previdenciária os aportes extraordinários para cobertura de déficit financeiro.

Registra-se, igualmente, que tanto a Secretaria da Fazenda como a SPPREV, de forma inapropriada, continuam a fazer a execução orçamentária das

---

Não deverão ser incluídos, nessa linha, os repasses extraorçamentários para cobertura de insuficiências financeiras. Nesse caso, o Resultado Previdenciário (item VII) representará a necessidade de financiamento do RPPS e os aportes de recursos para cobertura de insuficiências financeiras são demonstrados em tabela específica." (fls. 193)

"RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (a)
Identifica a projeção das receitas previdenciárias provenientes das contribuições previdenciárias dos servidores civis e militares, ativos, inativos e reformados, da Receita Patrimonial, da Receita de Serviços e de Outras Receitas Correntes e de Capital para o custeio do RPPS regime, bem como as receitas intraorçamentárias das contribuições patronais de ativos e inativos, contribuições previdenciárias para cobertura de déficit atuarial, decorrentes de alíquotas suplementares, e as contribuições em regime de débitos e parcelamentos." (fls. 365/366)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

transferências para cobertura da insuficiência financeira, o que, apesar de não acarretar duplicidade (pelo fato de que os registros realizados de execução orçamentária se dão na modalidade 91– intraorçamentária), como frisado pela DCG em seu relatório técnico[117], contraria a norma contábil vigente[118]e, por isso, deve ser evitado.

Além disso, evidencia-se, a cada ano, a insustentabilidade do regime financeiro de repartição simples adotado pelo RPPS paulista.

A propósito, segundo destacou a Fiscalização, simulações realizadas em julho de 2019[119] pela consultoria atuarial da SPPREV, em decorrência das principais alterações previstas na então Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019 (reforma da previdência), demonstraram um cenário futuro de incremento de receitas e de diminuição de despesas previdenciárias, possibilitando um acréscimo financeiro, em 2028, situado entre R$ 4.099 milhões e R$ 4.395 milhões, o que aliviaria, embora não suficientemente, o pesado impacto dos aportes extraordinários a cargo do Governo Estadual, os quais ainda permaneceriam em patamar elevado e com tendência de crescimento igualmente acentuado.

Vale lembrar que, caso o ente federativo verifique, por meio da avaliação atuarial que é obrigado a fazer a cada ano, que há déficit em seu RPPS, deve rever seu plano de custeio e benefícios, de modo a cumprir o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 40, *caput*, CF/1988[120] e art. 1º, inc. I, Lei nº 9.717/1998[121]).

---

[117] Relatório da DCG, evento 128.2, fls. 358.

[118] MCASP, 8ªedição, pág. 347: "*Todavia, ressalte-se que para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS. Isso se deve ao fato de que, como o RPPS é o responsável primário pelo atendimento das despesas previdenciárias em comento e integra o OFSS do seu ente, este sendo o responsável último por tais despesas, não há necessidade de se determinar que o ente realize o registro das despesas orçamentárias a serem honradas por desequilíbrio financeiro, tendo em vista que o próprio RPPS já terá providenciado a contabilização desse gasto, assim, ocorre apenas uma descentralização financeira. Caso o ente contabilizasse o referido gasto, haveria uma duplicidade de registros orçamentários*". Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp.

[119] Relatório da DCG, evento 128.2, fls. 351/352.

[120] CF/1988, art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (**NR**) *[redação dada pela EC 41/2003]*

[121] Lei 9.717/1998, art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:
I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; (**NR**) *[redação dada pela Medida Provisória 2.187-12, de 2001]*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento. Nesse sentido, a Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda, atual reguladora da matéria, prevê as seguintes formas de realizar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência:

> *Portaria MF 464/2018, art. 53, §2º. O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:*
> *I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;*
> *II - em segregação da massa; e*
> *III - complementarmente, em:*
> a) *aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;*
> b) *aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e*
> *c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.*

Dado o porte e o perfil do RPPS paulista, cabível que ele adote, inclusive, outras formas de estrutura atuarial, desde que haja estudo técnico encaminhado para aprovação prévia da Secretaria de Previdência[122].

Cabe frisar que **o assunto não é novo, já tendo sido discutido nas Contas do exercício de 2018**, cujo Parecer Prévio expediu **determinação** ao Governo do Estado para que apresentasse *"um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento"*.

Nada obstante, o monitoramento a cargo da Fiscalização indica que **não foi apresentado** qualquer plano *"que aborde o problema de forma completa e que indicasse, ainda que no longo prazo, fontes alternativas e adicionais de financiamento"*.

Ainda relacionado ao tema, depreende-se que **o Poder Executivo tampouco atendeu à recomendação dessa Corte de Contas** quanto à elaboração de *"estudo sobre [...] os eventuais benefícios de uma alteração legislativa que autorize*

[122] Portaria MF 464/2018, art. 61. Considerando o porte e perfil do regime próprio, nos termos do § 2º do art. 2º e art. 77, poderá ser definida outra forma de estrutura atuarial do RPPS cujo estudo técnico, encaminhado para aprovação prévia da Secretaria de Previdência, tenha sido, comprovadamente, objeto de apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS e demonstre a adoção de medidas que visem assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas"[123].

Como já destacado por este Ministério Público nas Contas de 2018, apesar dos sucessivos e crescentes déficits em seu regime próprio de previdência social, e passados quase nove anos da instituição do regime complementar estadual pela Lei Estadual nº 14.653/2011, **chama atenção o fato de o Estado de São Paulo não dispor de regras de incentivo à migração de regime**, tal qual feito pela União[124].

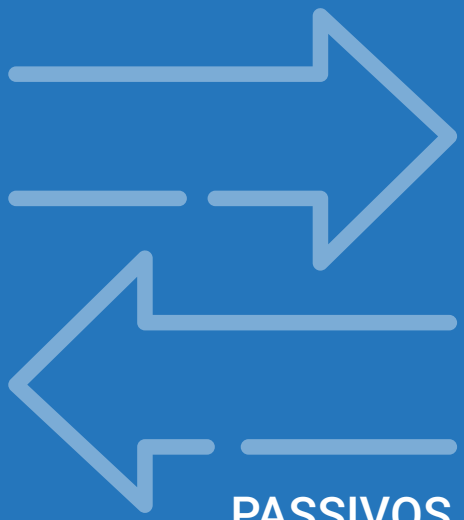
Com efeito, a conduta omissiva do Poder Executivo nesses temas implica descumprimento de determinação emanada dessa Corte de Contas e, dada a relevância da matéria, deve ser objeto de valoração desfavorável nestas contas, sem prejuízo de que se reiterem as mesmas providências para fins de monitoramento nos exercícios financeiros vindouros.

[123] Em resposta à diligência da Fiscalização, a SPPREV não apresentou qualquer estudo nesse sentido (Relatório da DCG, evento 128.2, fls. 352/353.; e evento 128.10, fls. 1522).

[124] A União, por meio da Lei 12.618/2012, instituiu regras que viabilizam aos seus servidores o exercício da opção garantida pelo §16 do art.40 da Constituição da República, estabelecendo fórmula de cálculo de **benefício especial** a ser pago aos servidores, quando passarem à inatividade, como mecanismo de incentivar a migração e resguardar os direitos relativos às contribuições recolhidas até a adesão ao regime complementar.

Recentemente, a Lei 13.809/2019 reabriu o prazo para os servidores federais optarem pelo regime de previdência complementar.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH



PASSIVOS

CONTINGENTES

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	**16.6** Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis **16.10** Assegurar o **acesso público à informação** e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais

Dispõe o artigo 4º, § 3º, da LRF, que *"a lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem"*.

Seguindo esta norma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (Lei Estadual nº 16.884/18), fez a previsão dos riscos fiscais em seu anexo II (fls. 39/88 da LDO 2019). Os riscos fiscais foram divididos em: (1) riscos macroeconômicos; (2) riscos decorrentes da administração da dívida pública; (3) riscos fiscais decorrentes de parcerias público privadas e (4) passivos contingentes.

Na LDO de 2019, os passivos contingentes foram divididos segundo a matéria em litígio, isto é, entre a área do contencioso geral e a área do contencioso tributário-fiscal. Dentro da área do contencioso geral, os litígios foram divididos em dois grandes grupos: passivos decorrentes de possíveis condenações judiciais capazes de produzir impactos financeiros imediatos, por envolverem o cumprimento de obrigações de fazer (e que podem, eventualmente, implicar também condenações em dinheiro, para cumprimento por meio de precatórios ou obrigações de pequeno valor), e passivos decorrentes de possíveis condenações judiciais em dinheiro (obrigações de pagar), a serem cumpridas mediante o pagamento de precatórios ou obrigações de pequeno valor.

A seguir, indica-se a subdivisão utilizada nos passivos contingentes da área do contencioso geral:

Grupo I - Impacto financeiro imediato (obrigações de fazer)

1. Contrato Financiamento VASP x Tesouro Nacional – Fiador: Estado de São Paulo

2. Demanda proposta pela VASP

3. Servidores públicos

3.1. Diferenças de vencimentos e de complementação de aposentadorias

3.1.1. Supremo Tribunal Federal

3.1.2. Tribunal Superior do Trabalho

3.1.3. Complementação de aposentadoria (geral)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

3.2. Sexta-parte e quinquênios

3.3. Adicional de insalubridade

3.4. Teto salarial

3.5. Professores estaduais

3.6. Policiais militares

3.7. URV [unidade real de valor]

3.8. Reajuste do CRUESP [Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas]

3.9. Previdenciário

3.9.1. Pagamento de pensão correspondente à integralidade da remuneração

3.9.2. Requisito de tempo (cinco anos) de exercício

3.9.3. Restabelecimento da pensão filha solteira

3.9.4. Afastamento do recolhimento da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas

3.9.5. Arguição de inconstitucionalidade do §3º do art. 1º da Lei Complementar nº 954/2003

3.9.6. Aposentadoria especial

3.9.7. Outras demandas - efeito multiplicador

3.10. Matéria trabalhista

4. Políticas públicas

4.1. Adaptação (reforma) de prédios escolares, fóruns e repartições públicas em geral

4.1.1. AVCB [Atestado de Vistoria do Corpo de Bombeiros] e AVS [Atestado de Vistoria de Segurança]

4.2. Sistema prisional e temas correlatos

4.2.1. Interdição de cadeias públicas

4.2.2. Outros temas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

4.3. Água e esgoto

4.4. Saúde pública

4.5. Transportes

4.6. Ambiental

4.6.1. Indenizações e outras

Grupo II - Impacto financeiro mediato (obrigações de pagar)

5. Desapropriações

5.1. Desapropriações indiretas

5.2. Desapropriações Diretas

6. Indenizações e outras

7. Reequilíbrio econômico e financeiro

8. Ações residuais emblemáticas

9. Arbitragens

Embora se reconheça o prestigioso trabalho de levantamento dos casos relevantes na área do contencioso geral, **tal como já destacado por este Ministério Público nas Contas do exercício de 2018**[125], há ainda amplo espaço para melhoras no anexo de riscos fiscais.

Conforme exposto na 9ª edição do Manual de Demonstrativo Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, a gestão de riscos fiscais não se resume à elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, mas é composta por seis funções necessárias, a saber:

> *"1) Identificação do tipo de risco e da exposição ao risco;*
> *2) Mensuração ou quantificação dessa exposição;*

[125] Parecer do MPC nas Contas do Governador, exercício de 2018 (eTC-6453.989.18-8, evento 189.1, fls. 61/64).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

3) Estimativa do grau de tolerância das contas públicas ao comportamento frente ao risco;
4) Decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco;
5) Implementação de condutas de mitigação do risco e de mecanismos de controle para prevenir perdas decorrentes do risco;
6) Monitoramento contínuo da exposição ao longo do tempo, preferencialmente através de sistemas institucionalizados (controle interno).” (STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, p.46)

Nesse contexto, verifica-se que, na área do contencioso geral, foi feita a compilação dos litígios mais significativos, havendo, para parte deles, o valor estimado da perda patrimonial.

Por exemplo, o risco do julgamento do processo TJ-SP nº 0600594-25.2008.8.26.0053, ação proposta por Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo, cujo impacto foi estimado em **R$ 1,5 bilhão**. Ou o conjunto de ações individuais e ações coletivas que visam o reestabelecimento de pensões a filhas solteiras, cujo impacto é estimado em mais de **R$ 2,3 bilhões**. Ou, ainda, o julgamento da Ação Cível Ordinária nº 776 pelo STF, referente a contrato de financiamento da dívida da Viação Aérea São Paulo S.A. – VASP, firmado com o Tesouro Nacional, no qual o Estado de São Paulo figura como fiador, cujo impacto pode atingir a cifra de **R$ 590 milhões**.

É preciso, todavia, que este tipo de estimativa seja feito para todos os casos listados. Não apenas na área do contencioso geral, mas especialmente na área do contencioso tributário-fiscal, no qual foram empregados termos por demais genéricos para avaliar os riscos aos quais o Estado está exposto[126].

Ademais, é oportuno empregar indicação do grau de risco, com estratificação sistematizada das possibilidades de condenação (por exemplo, *provável, possível ou remota*).

E, ainda, que seja utilizada a forma prescrita pelo Manual de Demonstrativos Fiscais[127], de modo a permitir a padronização nacional, admitindo-se comparativo mais

[126] Veja-se, a título de exemplo:
“Derradeiramente, informamos que quanto à discussão acerca da titularidade do produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título pelo Estado de São Paulo, nos termos do artigo 157 I da CF/88, há liminar desfavorável em relação a São Paulo, Amapá e Paraná, a indicar pequena chance de êxito. ***A quantificação de eventual condenação ao repasse do tributo federal à União é bastante expressiva.”*** (destaques do MPC-SP)
[127] Na 9ª edição do MDF, vide item 01.01.02.01 Tabela 1 – Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências (pp.48):

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

expedito. Dada a quantidade e variedade de ações existentes, pertinente que o Estado informe no demonstrativo os valores detalhados para cada tipo de demanda com totalização na linha "Demandas Judiciais".

Nesse contexto, ciente da importância do tema para o conjunto das contas públicas, **o Pleno deste Tribunal expediu recomendação no Parecer Prévio de 2018 para que a Secretaria Estadual da Fazenda e Planejamento** "*aprimore a mensuração das metas e dos riscos fiscais,* ***especialmente em relação aos passivos contingentes****, identificando os tipos de risco e sua exposição, aferindo essa exposição e estimando o grau de tolerância das contas públicas frente ao risco*" (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1).

Nada obstante, o monitoramento a cargo da Fiscalização deu conta de que a referida melhoria ainda não foi atendida[128]; demais disso, ressaltou que ***"a contabilidade do Governo Paulista está atrasada quanto ao cronograma de implantação da contabilidade após a convergência às normas internacionais****, ditadas pelo MCASP/ STN"* no que diz respeito aos procedimentos de reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e **passivos contingentes** aos seus demais direitos e obrigações[129].

Diante desse quadro, **cabe ressalvar o descumprimento à recomendação dessa Cortes de Contas**, sem prejuízo de que a matéria volte a ser encaminhada como indicação de melhoria no Parecer Prévio do exercício sob análise.

Recomenda-se, ainda, que as contingências passivas sejam evidenciadas pela contabilidade em quadros auxiliares e nas Notas Explicativas dos Demonstrativos Contábeis e Fiscais[130].

ARF (LRF, art 4º, § 3º) R$ 1,00

PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais			
Dívidas em Processo de Reconhecimento			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	

[128] Relatório da DCG, evento 128.10, fls. 1504/1505.

[129] O atraso quanto à implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais está sendo abordado em item específico no Relatório da DCG (evento 128.2, fls.18/20).

[130] Conforme o Balanço Geral do Estado, no exercício de 2017, o Estado de São Paulo reconheceu os passivos contingentes decorrentes dos contratos de Parcerias Público Privadas, cujo valor foi atualizado em 2018 para R$7.128.971.401 e em 2019 para R$8.984.741.215. Segundo informado, "*o Estado de São Paulo está a implementar gradualmente os procedimentos de reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes aos seus demais direitos e obrigações*" (BGE 2019, fls. 26, evento 108.3).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

REMANEJAMENTOS E TRANSFERÊNCIAS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:	
ODS Nº. 16	**METAS**
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	**16.7** Garantir a **tomada de decisão** responsiva, inclusiva, participativa e **representativa em todos os níveis**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

De acordo com o art. 167, VI, da CF/1988, é vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Para que se possa compreender com maior clareza esse mandamento constitucional, pertinente tecer algumas considerações.

O **remanejamento** é utilizado quando há necessidade de realocar recursos de um órgão para outro. É o que acontece, por exemplo, quando uma reforma administrativa extingue determinada secretaria. Nesse caso, outra secretaria assume os programas e ações que estavam sob a responsabilidade do órgão extinto e, consequentemente, os recursos necessários para executá-los. Nessa situação, não se trata de abertura de crédito adicional, pois os recursos e despesas associadas a esses programas e ações já estão previstos na LOA.

A **transposição** se refere à mudança entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário. Isso acontece, por exemplo, quando a Administração entende que a compra de equipamentos médicos é mais urgente que a ampliação de um hospital. No caso, os recursos que estavam destinados ao programa que previa a ampliação do hospital podem ser transpostos para outro que englobe a compra dos equipamentos, desde que ambos os programas de trabalho estejam no âmbito de um mesmo órgão. Trata-se, portanto, de reprioriização de programas de trabalho.

Já a **transferência** ocorre quando há realocação de valores entre categorias econômicas de um mesmo órgão e de um mesmo programa de trabalho. Assim, quando a Administração destina os recursos fixados para o custeio de atividades ordinárias (despesas correntes) para a realização de despesas como a construção de um prédio (despesas de capital), dentro de um mesmo órgão e programa, diz-se que houve transferência. É o caso, por exemplo, de uma secretaria de educação que tenha programa de trabalho prevendo a realização de despesas com manutenção de escolas (despesas correntes) e aquisição de computadores para a rede de ensino (despesas de capital). Caso parte dos recursos destinados à manutenção de escolas seja realocada para aquisição de computadores, diz-se que houve transferência.

Ao exigir que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro dependa de prévia autorização legislativa, o art. 167, VI, da CF/1988 coíbe o desvirtuamento do processo legislativo a que se submete o orçamento.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Se assim não fosse, o Executivo teria, por exemplo, liberdade irrestrita para realocar recursos entre programas de trabalho de um mesmo órgão (transferência) sem prévia autorização Legislativa, o que esvaziaria, em parte, a competência da Edilidade de dispor sobre o orçamento (art. 48, II, da CF/1988).

Essa E. Corte de Contas, além de realçar a necessidade de prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico como requisito para a realização de transposições, remanejamentos ou transferências, tem orientado que essa autorização seja moderada (Comunicado SDG nº 18/2015).

Aqui, cabe destacar que a exigência de autorização específica prévia para realização de remanejamentos, transferências e transposições encontra ressalva no §5º do art. 167, incluído pela Emenda Constitucional nº 85/2015. Segundo esse dispositivo, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

Referida exceção, todavia, alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação. Para as demais áreas, há necessidade de prévia e moderada autorização na LDO ou em lei específica para a realização de transposições, remanejamentos ou transferências, conforme o Comunicado SDG nº 018/2015:

> *O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA aos órgãos jurisdicionados que em razão das Emendas Constitucionais nº 85 e 86, respectivamente, promulgadas em 26 de fevereiro e 17 de março de 2015 deverão ser observados, na execução orçamentária, os procedimentos seguintes:*
>
> *1. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 2015 e tendo somente em vista as atividades de ciência, tecnologia e inovação, os mecanismos da transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (art. 167, VI, da CF/1988), não mais exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo.*
>
> *2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte.*

Avançando na discussão, deve-se esclarecer que transposições, remanejamentos e transferências não se confundem com créditos adicionais.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

De acordo com o art. 40 da Lei nº 4.320/1964, são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento.

Os créditos adicionais podem ser classificados em três tipos: os **suplementares** (destinados ao reforço de dotação orçamentária), os **especiais** (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica) e os **extraordinários** (destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública) (art. 41 da Lei nº 4.320/1964).

A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. As fontes de recursos para abertura de tais créditos, segundo o art. 43, §1º, da Lei nº 4.320/1964, são as seguintes: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; o excesso de arrecadação; a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Como é possível notar, existe certa semelhança entre a tríade "transposições, remanejamentos e transferências" e os créditos orçamentários suplementares financiados por anulação parcial ou total de dotações. Essa similitude, contudo, diz respeito apenas ao aspecto quantitativo. Com efeito, tanto nas transposições, remanejamentos e transferências quanto na abertura de créditos suplementares decorrentes de anulação de dotações, não há alteração no orçamento total de despesas.

Do ponto de vista qualitativo, todavia, as diferenças são significativas. As transposições, remanejamentos e transferências, indicam novos caminhos de governo e se referem a diferentes atividades, projetos ou operações especiais. Já os créditos adicionais suplementares decorrentes de "anulação parcial ou total de dotações orçamentárias", dizem respeito a alterações no âmbito da mesma atividade, projeto ou operação especial.

Como esclarece Flavio Corrêa de Toledo Jr. ao tratar da matéria:

> *Muitos ainda defendem que intercambiar elementos de gasto de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, tal operação dispensa qualquer tipo de autorização legislativa. Entendem eles, de forma incorreta, que aquilo é caso para uma transposição, um remanejamento ou uma transposição, e se, para estes três, quer a Constituição autorização legislativa para trocas entre diferentes categorias de programação, (art. 167, VI), ao revés, a permuta numa mesma categoria afastaria a permissão legal.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

> *Equivocada tal visão; transposição, remanejamento ou transposição, qualquer um dos três municia repriorizações de políticas governamentais e, por isso, modificações nas categorias de programação orçamentária, não servindo, nenhum dos três, para meras trocas no âmbito de um mesmo grupo de programação.*
>
> *Assim sendo,* ***não há de falar em transposição, remanejamento ou transposição no corpo de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, hipótese em que cabe somente o crédito suplementar e, antes dele, a respectiva autorização legislativa*** *[...]* (TOLEDO JR, F. C. *Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO),* TCE/SP, p. 4, g.n.)

No mesmo sentido é o posicionamento de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Jr.:

> *Contudo, uma característica importante que deve ser notada é que o único ponto comum existente entre estas formas de alterações é a que se refere às realocações dos remanescentes orçamentários, como explicadas.* ***Há, portanto, uma diferença enorme entre as aberturas dos créditos adicionais suplementares cujos recursos provenham de anulações parciais ou totais de dotações orçamentárias, e os remanejamentos, transposições e transferências, os quais geralmente são confundidos com os créditos adicionais, principalmente os suplementares****.* (MACHADO JR., J. T.; REIS, H.C. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal.* 33ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2010, p. 99)

Nessa linha de ideias, para a realização de transposições, remanejamentos e transferências referentes a novos rumos de governo, no âmbito de diferentes atividades, projetos e operações especiais, necessitaria o Executivo Estadual de prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias ou em diploma específico, como tem orientado essa Corte.

Todavia, contrariando tal entendimento, verifica-se que **o Governo Estadual realizou remanejamentos e transferências referentes a repriorizações de políticas públicas como se créditos suplementares fossem, ou seja, sem a autorização legislativa exigida pelo art. 167, VI, da CF/1988**, como apontado pela Diretoria de Contas do Governador (evento 128.2, fls. 213/214 do Relatório da DCG 2019) e ressaltado pelo d. Secretário-Diretor Geral (evento 145.1, fls. 91/112).

Foram realizados remanejamentos de recursos para determinado(s) órgão(s) coberto(s) pela anulação parcial de dotação de outro(s) órgão(s) orçamentário(s), como se créditos suplementares fossem, no montante de R$ 11,69 bilhões (evento 128.2, fls. 100/103 do Relatório da DCG 2019).

É importante pontuar que os Decretos elencados pela DCG e que deram ensejo a tais movimentações orçamentárias (a exemplo do Decreto nº 64.104, de 4 de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

fevereiro de 2019[131]) fazem expressa menção ao art. 9º da Lei nº 16.923, de 07 de janeiro de 2019 (LOA-2019), o qual, em verdade, autorizou apenas a abertura de créditos suplementares.

Tais movimentações de recursos, entretanto, por se referirem a remanejamentos, jamais poderiam ter sido realizadas através de créditos adicionais suplementares.

De igual modo, **foram efetuadas transferências de recursos entre categorias econômicas como se créditos suplementares fossem, no montante de R$ 0,60 bilhões**.

Importante consignar que, tanto no caso das transferências, quanto no caso dos remanejamentos, não podia o Estado, tampouco, ter se valido das autorizações existentes na LDO 2019. Nesse sentido, pertinentes as ponderações da DCG:

> *O artigo 13 da LDO 2019 autorizou a troca de dotações entre programas (transposição) somente dentro de um mesmo órgão, foi restritiva inclusive ao exigir obediência à distribuição por grupo de despesa. Assim, a troca entre programas de órgãos diferentes, não está autorizada pela LDO, pois aí já se caracteriza o remanejamento.*
>
> *O artigo 15 autorizou a transferência ou remanejamento somente nos casos de reforma administrativa (extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades), ou seja, não constou autorização para mudar categoria econômica de corrente para de capital e vice-versa, em um programa de um mesmo órgão.*
>
> *Contudo, como demonstrado, o Governo Estadual tem adotado metodologia para abertura de créditos adicionais suplementares que não observa os institutos constitucionais do remanejamento (alteração de recursos entre órgãos orçamentários) e da transferência (troca entre as categorias econômicas).*
>
> *Ressalta-se que, os Comunicados SDG, o regramento constitucional vigente e diversos autores especializados em orçamento público, afirmam que somente por lei específica seria possível tais alterações, pois do contrário poderia transcorrer em desprestígio ao legislativo estadual, responsável pela aprovação da Lei Orçamentária, bem como por suas alterações, principalmente aquelas não previamente autorizadas pela própria LOA ou pela LDO.* (evento 128.2, fls. 111/112 do Relatório da DCG 2019).

Portanto, considerando (*i*) o disposto no art. 167, VI, da CF/1988; e (*ii*) as orientações traçadas pelo TCE/SP no Comunicado SDG nº 18/2015, entende-se que a realização de remanejamentos e transferências sem autorização na LDO ou em diploma específico deve ser tratada como motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável às Contas anuais em apreço.

[131] Decreto disponível em: http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20190206&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

PRECATÓRIOS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:	
ODS Nº. 16	**METAS**
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	**16.6** Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Considerando os precatórios pagos pelo Judiciário (com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual) e os requisitórios de pequeno valor (pagos diretamente pelo Governo Estadual por intermédio da Procuradoria Geral do Estado), foram pagos R$ 3,550 bilhões em 2019, conforme explicitado pela Diretoria de Contas do Governador[132]:

Especificação	R$	AV (%)	Quantidade de Requisitórios	Quantidade de Beneficiados
Precatórios[133]	**2.253.162.653**	**63,48%**	**6.542**	**25.950**
Requisitórios Alimentares	2.024.745.443	57,04%	6.484	25.870
Requisitórios Não Alimentares	228.417.211	6,43%	58	80
Requisitórios de Pequeno Valor[134]	**1.296.508.710**	**36,52%**	**74.018**	**208.302**
Requisitórios Alimentares	1.256.270.376	35,39%	68.264	196.413
Requisitórios Não Alimentares	40.238.334	1,13%	5.754	11.889
Total	**3.549.671.363**	**100,00%**	**80.560**	**234.252**

Fonte: adaptado de quadro à fl. 184 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

Após os pagamentos realizados, o Estado de São Paulo finalizou o exercício de 2019 com um estoque de 26.011 requisitórios (em contraposição a 19.839 do exercício 2018 e 14.953 do exercício 2017), correspondentes a R$ 24,035 bilhões.

Antes de adentrar na análise do pagamento de precatórios pelo Estado, necessário traçar breve histórico sobre o tema.

Por meio do Decreto nº 55.300/2009, o Governo do Estado de São Paulo aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios estabelecido pela Emenda Constitucional nº 62/2009. Como sabido, parte das disposições trazidas por esta Emenda foi julgada inconstitucional pelo STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425. Após dirimir questão de ordem sobre os efeitos da

[132] Evento 128.2, fl. 184 do Relatório da DCG 2019.

[133] *Refere-se a precatórios do Estado (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Judiciário com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual.* (evento 128.2, fl. 184 do Relatório da DCG 2019).

[134] *Refere-se a Requisitórios de Pequeno Valor (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Governo Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado (PGE).* (evento 128.2, fl. 184 do Relatório da DCG 2019).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

declaração da inconstitucionalidade, a Suprema Corte optou pela modulação dos efeitos da decisão: acertou-se que a declaração de inconstitucionalidade geraria **efeitos *ex nunc*** *(não retroativos),* a partir de **25/03/2015. Ou seja, até aquela data foram reputados válidos os atos praticados com base nas normas declaradas inconstitucionais**. Ademais, decidiu o STF pela manutenção, de forma parcial, do regime especial de pagamento de precatórios, por mais 5 exercícios financeiros a partir de 01/01/2016 (no que se convencionou chamar de *sobrevida do regime especial*[135]).

A esse respeito, optou-se pela manutenção de formas alternativas de pagamento: consideraram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na EC nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não mais se admitiria quitação de precatórios por tais modalidades; bem assim, restou mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e segundo os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado[136], com redução máxima de 40% ("deságio") do valor de crédito atualizado.

Aos 15.12.2016 entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 94/2016, que trouxe um novo regime especial de pagamento de precatórios. Em linhas gerais, este regime seguiu o quanto fora decidido pelo STF na modulação de efeitos da EC nº 62/2009, com algumas alterações.

Se nas regras do regime especial da EC nº 62/2009 (art. 97 do ADCT) o Estado teria 15 anos para pagar seu estoque vencido e vincendo, pelo regime especial da EC nº 94/2016 (art. 101 do ADCT) o Estado deveria quitar todo seu estoque vencido e vincendo até 31.12.2020; e se antes era permitido ao Estado depositar um mínimo de 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) para quitar seus precatórios, a partir de então ficou obrigado a depositar *percentual suficiente para a quitação de seus débitos*, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

Enfim, em 14.12.2017, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 99, e as diretrizes para pagamento de precatórios sofreram nova alteração, com a redação dada

[135] Por conta deste entendimento, o regime especial da EC nº 62/2009, apesar de julgado inconstitucional, iria ser aplicado por 11 anos, de 2010 até o final de 2020. Com a EC nº 94/2016, a sobrevida deste regime foi constitucionalizada, e com a EC nº 99/2017 foi estendido até o final de 2024.

[136] No âmbito do Estado de São Paulo, a regulamentação deu-se por meio do Decreto Estadual nº 62.350, de 26/12/2016, e da Resolução PGE 13, de 26/04/2017.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

ao artigo 101 do ADCT estendendo o prazo para quitação de precatórios para 31/12/2024.

No caso em exame, referente ao exercício de 2019, o Estado de São Paulo repassou R$ 3,411 bilhões ao TJ/SP, o que corresponde a 2,13% da RCL[137].

Todavia, a norma constitucional disciplina que o ente deverá efetuar tais depósitos *em percentual suficiente para a quitação de seus débitos* vencidos e vincendos até 31.12.2024[138].

Conforme demonstra a DCG (quadro à fl. 180 do relatório de evento 128.2), no ritmo de pagamentos verificado, a Administração não conseguirá quitar seu estoque de precatórios até 31/12/2024:

EC Nº 99/2017 : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	**2024**	
a) Saldo de precatórios até 31.12 de	2019	**24.035.414**
b) Número de anos restantes até	2024	5
c) Considerando apenas o saldo em 31/12/2019, valor anual necessário para quitação		4.807.083
d) novas Cartas Precatórias - média dos 3 últimos exercícios conforme LOA		2.979.292
e) Valor anual necessário (projeção) = c + d		7.786.375
f) Montante repassado ao TJSP no exercício de	2019	3.410.667
g) Nesse ritmo, valor anual insuficiente para quitação até 2024 de		**4.375.708**

Obs.: nesta projeção, não foi considerada eventual atualização de valores.

[137] Considerando-se Receita Corrente Líquida Ajustada de R$ 160.359.296 mil, apurada nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG nº 144/2018 (evento 128.2, fl. 197 do Relatório da DCG 2019).

[138] ADCT, art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (**NR**) *[redação dada pela EC 99/2017]*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Segundo os cálculos da DCG, além do valor atualmente destinado para o pagamento de precatórios, o Estado deveria **aportar mais R$ 4,376 bilhões a cada ano** para conseguir quitar seu estoque vencido e vincendo de precatórios até 31.12.2024.

Anote-se que tal montante, em verdade, tende a ser maior, dado que a projeção efetuada pela DCG desconsidera a necessária atualização monetária dos precatórios.

Oportuno mencionar, ainda, que recentemente (03/03/2020) transitou em julgado o Acórdão de mérito da questão constitucional suscitada no *Leading Case* RE nº 870.947, que deu origem ao Tema de Repercussão Geral 810 do STF[139]. Com isso, os critérios de correção monetária a serem utilizados para os débitos da Fazenda Pública deverão ser reavaliados, o que poderá gerar impacto financeiro (em virtude do recálculo de precatórios) de aproximadamente **R$ 9,544 bilhões**[140].

Não se deve olvidar que **a necessidade de o Estado planejar melhor a destinação de recursos para a quitação de seu estoque de precatórios tem sido objeto de constantes recomendações, determinações e ressalvas** por parte desse Tribunal de Contas nos últimos anos:

> 1. Exercício de **2014** (TC-0788/026/14, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho): *13ª - Adote cuidadosas medidas de planejamento, com a devida previsão de dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais, garantindo o pagamento do passivo judicial nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal*;
>
> 2. Exercício de **2015** (TC-3554/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo): *1.18. Aperfeiçoar o planejamento, com previsão de dotações orçamentárias para resgate de precatórios, objetivando o pagamento do passivo judicial, em conformidade com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do STF*;
>
> 3. Exercício de **2016** (eTC-5198.989.16-2, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini): *II.3 –*

[139] Tese julgada no *leading case* RE 870.947/SE:

"1) O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina os juros moratórios aplicáveis a condenações da Fazenda Pública, é inconstitucional ao incidir sobre débitos oriundos de relação jurídico-tributária, aos quais devem ser aplicados os mesmos juros de mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário, em respeito ao princípio constitucional da isonomia (CRFB, art. 5º, caput); quanto às condenações oriundas de relação jurídica não-tributária, a fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança é constitucional, permanecendo hígido, nesta extensão, o disposto no art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 com a redação dada pela Lei nº 11.960/09; e 2) O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança, revela-se inconstitucional ao impor restrição desproporcional ao direito de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII), uma vez que não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina."

[140] Conforme consta do Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2020, disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2019/05/Propositura/1000266558_1000260121_Propositura.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

PRECATÓRIOS: a ressalva é por se tratar de recomendação não atendida, devendo o Governo envidar esforços para realizar pagamentos com o valor previsto orçamentariamente, mais o acrescido dos depósitos judiciais permitidos, atentando para planejar-se de modo a cumprir o prazo estabelecido para zerar o estoque;

4. Exercício de **2017** (eTC-3546.989.17-9, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues): *10) Incremente o planejamento de quitação do passivo judicial, bem assim faça uso das verbas orçamentárias, acrescidas dos valores afetos aos depósitos judiciais, para a liquidação do respectivo estoque no decorrer da nova delimitação temporal (31.12.2024)*.

5. Exercício de **2018** (eTC-6453.989.18-8, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, Red. Cons. Sidney Estanislau Beraldo): *O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, em sessão de 26 de junho de 2019, sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Antonio Roque Citadini, à vista do que consta no processo, nas peças acessórias e nas notas taquigráficas, e tendo presentes a discussão e votação da matéria, RESOLVE: por unanimidade, emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2018, com* ***ressalvas*** *aos tópicos de Cancelamento de Restos a Pagar Processados,* ***Precatórios****, Renúncia de Receitas e Aplicação de Recursos em Ensino [...]*

2 - DETERMINAÇÕES:
[...] Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da EC 99/2017 e os termos pactuados com o Tribunal de Justiça.

Vale anotar, que, embora o Estado de São Paulo tenha apresentado incremento constante no número de precatórios a pagar, os valores previstos no Orçamento não preveem pagamentos adicionais que possam diminuir esse estoque: a LOA de 2020 (Lei Estadual nº 17.244, de 10/01/2020) previu apenas R$ 2,425 bilhões para o pagamento de precatórios[141], quantia que se mostra bastante inferior aos R$ 7,786 bilhões projetados pela DCG como valor anual necessário para quitação total do estoque até 2024[142].

Em virtude dos reflexos da pandemia da Covid-19 sobre a economia nacional, **a tendência é que esse descompasso entre o que vem sendo pago pelo Estado e o que seria necessário para quitar o saldo no prazo constitucionalmente previsto se agrave ainda mais nos próximos anos**.

As dificuldades que o Estado já enfrenta em 2020 para quitar suas obrigações judiciais em dia foram bem evidenciadas pelo d. Secretário-Diretor-Geral, ao pontuar que " o TJSP, no Processo n° 9000032-79.2015.8.26.0500/03, autorizou que os depósitos para pagamento de precatórios, no âmbito do governo estadual, sejam suspensos por 180 dias, a partir de março de 2020 [...]" (evento 145.1, fls. 48/49).

[141] Ação 6010 – Pagamento de Precatórios pelo Regime Especial: R$ 2.425.297.207,00.

[142] Evento 128.2, fl. 180 do Relatório da DCG 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

É necessário registrar, contudo, que o Corregedor Nacional de Justiça, deferiu pedido liminar formulado pela OAB (Seção São Paulo) para que o TJ/SP adeque a decisão de suspensão temporária de pagamento de precatórios às normas da Resolução 303/2019 do CNJ[143].

Conforme constou da liminar: "na readequação do Plano Anual de Pagamentos, por Aditivo, deve ser previsto o recálculo das parcelas mensais, relativas aos meses de setembro a dezembro de 2020, de forma a integralizar a totalidade dos valores devidos no exercício de 2020 que é calculado com base no percentual anual de comprometimento da Receita Corrente Liquida"[144].

Assim, sem desconhecer que há Propostas de Emenda à Constituição visando prorrogar o prazo de vigência do regime especial de pagamento de precatórios para 2028[145], **é imperioso alertar que o Estado ainda está sujeito, até o presente momento, aos termos da Emenda Constitucional nº 99/2017**.

Por fim, é certo que o Governo Estadual enfrentará, nos exercícios vindouros, grande desafio para assegurar o pagamento de suas despesas de caráter obrigatório e não adiáveis (incluindo os precatórios) sem que isso comprometa o atendimento à crescente demanda por serviços públicos essenciais à população (notadamente na área de saúde).

Nesse contexto, oportuno reiterar a **importância de regulamentar, no âmbito estadual, o disposto no art. 105 do ADCT[146], de modo a permitir a compensação de precatórios com débitos inscritos na dívida ativa**. A título informativo, verifica-se que foi proposto, em 24.08.2017, projeto de lei para tratar do assunto, que tramita em regime de urgência e consta da ordem do dia para votação na Assembleia Legislativa desde 10.10.2017[147].

---

[143] Resolução disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130. Acesso aos 22/05/2020.
[144] Decisão disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/conselho-nacional-justica-aaa.pdf. Acesso aos 22/05/2020.

[145] Propostas de n°s 95/2019 e 223/2019, conforme citado pelo d. Secretário-Diretor Geral (evento 145.1, fl. 49).

[146] ADCT, art. 105. Enquanto viger o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado. *[incluído pela EC 94/2016]*

Parágrafo único. Não se aplica às compensações referidas no caput deste artigo qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades.

[147] A tramitação do Projeto de Lei 801/2017 pode ser vista em https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000057017, acesso aos 22/05/2020..

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

RENÚNCIA DE

RECEITAS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	**16.6** Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis **16.7** Garantir a **tomada de decisão** responsiva, inclusiva, participativa e **representativa** em todos os níveis **16.10** Assegurar o **acesso público à informação** e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

De acordo com o art. 70, *caput,* da Constituição Federal[148] (replicado no art. 32 da Constituição Paulista[149]), a fiscalização quanto às renúncias de receitas é competência constitucional expressa dos Tribunais de Contas.

Segundo o art. 14, §1º, da LRF, a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A Resolução Atricon nº 6/2016 define renúncia de receitas como o montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar tratamento tributário diferenciado.[150]

Tais renúncias, embora não representem despesas propriamente ditas, devem ser tratadas como gastos públicos[151], uma vez que são utilizadas como alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

A materialidade do tema é inegável, como é possível observar a partir da análise dos valores de renúncias estimadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado.

No caso do ICMS, por exemplo, a Lei nº 14.185, de 13 de julho de 2010 (LDO 2011) previu uma isenção de 7,80% para o exercício 2011, correspondente a uma perda estimada de arrecadação de R$ 7,199 bilhões. Em valores atualizados pelo IPCA, isso

---

[148] CF/1988, *art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e* ***renúncia de receitas****, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

[149] CE/SP, *art. 32. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e* ***renúncia de receitas****, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

[150] Resolução disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%BAncia-de-receita.pdf.

[151] Neste sentido: *É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (tax expenditure), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é ex post, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é ex ante, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado."* MARTINS, Marcelo Guerra. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

representou uma perda de receitas de R$ 11,253 bilhões. A esse respeito, veja-se quadro do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2011 do Estado de São Paulo:

ANEXO DE METAS FISCAIS

METAS E PROJEÇÕES FISCAIS
(Artigo 4º, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000)

PREVISÃO DA PARTICIPAÇÃO DA RENÚNCIA FISCAL NA ARRECADAÇÃO DO ICMS (100%*)

(Em R$ Milhões)

ANO	PREVISÃO			
	ARRECADAÇÃO	ISENÇÃO	PERDA DE ARRECADAÇÃO	ARRECADAÇÃO POTENCIAL
2011	91.902,2	7,8%	7.199,1	99.101,3
2012	100.255,5	7,8%	7.853,4	108.109,0
2013	109.368,2	7,8%	8.567,3	117.935,4

**Inclui ICMS em atraso*
Fonte: Secretaria da Fazenda

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO 2011[152].

Ao contrário do previsto na LDO de 2011, as participações da renúncia fiscal continuaram a crescer nos exercícios seguintes. Assim, as Leis de Diretrizes Orçamentárias subsequentes estimaram uma isenção de 9,50% de ICMS para 2012 e de 10,30% para o ano de 2013.

Para o exercício de 2019, o Anexo de Metas Fiscais da Lei n° 16.884, de 21 de dezembro de 2018 (LDO 2019) já estimava uma isenção de ICMS de 16,0%, além de perdas decorrentes do Programa Especial de Parcelamento (PEP):

ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL - ICMS (100%)

(Em R$ Milhões)

PREVISÃO					
Ano	Arrecadação Prevista	Renúncia / Arrecadação %	Perda de Arrecadação Prevista	Programa Especial de Parcelamento - PEP	Arrecadação Potencial
2019	143.911	16,0%	23.081	379	167.371
2020	153.409		24.604	500	178.514
2021	163.534		26.228	603	190.365

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019[153].

[152] LDO 2011 disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/ldo2011.

[153] LDO 2019 disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/ldo2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Apesar das crescentes renúncias de ICMS, a arrecadação deste imposto caiu, em valores atualizados, de R$ 153,790 bilhões para R$ 148,369 bilhões entre 2011 e 2019. Ademais, **ao passo que a soma das perdas estimadas de renúncias de ICMS alcançou R$ 149,205 bilhões entre 2011 e 2019**, a arrecadação total manteve-se praticamente estável, apresentando pequeno acréscimo de 0,64% no comparativo entre estes dois anos.

Ano	Arrecadação nominal de ICMS prevista na LDO (em R$ bi)	Perda nominal de ICMS prevista na LDO (em R$ bi)	Isenção	Perda Estimada de ICMS na LDO[154] (em R$ bi atualizados pelo IPCA)	Arrecadação realizada de ICMS atualizada pelo IPCA (em R$ bi)	Arrecadação total do Estado atualizada pelo IPCA (em R$ bi)
2011	91,902	7,199	7,80%	11,253	153,79	224,158
2012	113,61	10,772	9,50%	15,909	155,495	227,169
2013	117,742	12,18	10,30%	16,984	157,154	245,119
2014	127,34	12,583	9,90%	16,49	153,51	242,848
2015	132,452	15,015	11,30%	17,779	143,276	228,38
2016	133,32	14,585	10,90%	16,248	134,929	213,461
2017	132,663	14,612	11,00%	15,812	137,196	221,675
2018	133,571	15,004	11,20%	15,65	141,334	222,336
2019	143,911	23,081	16,00%	23,081	148,369	225,59
Total:	**1.126,51**	**125,031**	**-**	**149,205**	**1.325,05**	**2.050,74**

Fonte: elaborado pelo MPC a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios 2011 a 2019[155]. Dados de arrecadações realizadas obtidos dos Relatórios da DCG[156]. Atualização pelo IPCA de dez/2019.

Em virtude da relevância da matéria, o Ministério Público propôs, em 17.11.2015, que as renúncias de receitas passassem a constar como tópico da análise das Contas do Governador[157].

[154] Atualização para a referência dez/2019, a partir da série histórica do IPCA disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=26613&t=downloads. Acesso aos 13/05/2020.

[155] Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado disponíveis em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/ldo_historico.

[156] Relatórios da DCG disponíveis em: https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1.

[157] A proposta foi feita no Expediente TC-40471/026/15. No entanto, ante o adiantado da análise das contas do exercício e as complexidades envolvidas neste tipo de fiscalização (especialmente dada a amplitude do conceito de renúncia de receita trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal), o Conselheiro Relator das contas de 2015 optou por endereçar o pleito ao Conselheiro Relator das contas do exercício de 2016. Todavia, naquele ano, também não foi feita análise da adequação dos atos de renúncia de receitas com o regramento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

No exercício de 2017, essa E. Corte iniciou a análise das renúncias de receitas do Estado de São Paulo, ocasião em que foram apresentados expressivos achados de auditoria, assim sintetizados pela DCG:

Item	Achados de auditoria
Principais limitações ao trabalho de fiscalização:	*Sob a alegação de sigilo fiscal, diversos itens requisitados não foram respondidos ou o foram de forma incompleta, impedindo a plena atuação do controle externo sobre a Renúncia de Receitas*
Reserva legal:	*Concessão de benefícios fiscais por instrumento normativo (Decreto) divergente da forma fixada pela legislação e por recentes julgados do STF.*
Limites temporais na vigência de renúncias de receitas:	*Concessão de benefícios fiscais por tempo indeterminado, de forma alheia ao impacto intertemporal nas metas fiscais, sem medidas compensatórias e sem teste de efetividade sobre seus fins.*
Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita:	*1. O Demonstrativo "Estimativa e compensação da renúncia de receita" do Anexo de Metas Fiscais da LDO não atende às diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais determinadas pela STN e art. 4º, §2º, V da LRF.* *2. Deficiências no cálculo da estimativa da Renúncia de Receitas:* *- A metodologia apresenta diversas inconsistências, como: Apuração por média que, além de não ser uma técnica ideal também não considera o peso de algumas particularidades e modalidades na renúncia; não inclui todas as modalidades de benefícios; não segrega a informação por tributo e por modalidade; não apura e não indica as devidas medidas de compensação; não possui uma base de dados completa para extração de informações históricas sobre a renúncia de forma confiável e íntegra; dentre outras inconsistências.* *- A metodologia não possui base conceitual conforme determinado pela LRF, pois inclui as imunidades dentre o cálculo de renúncia;* *3. Além das deficiências metodológicas e conceituais apontadas, há limitação inerente a todo o processo de estimação adotado que compromete o resultado final. Ou seja, ainda que superadas eventuais falhas de natureza conceitual - caracterização da renúncia segundo as diretrizes da LRF -, persiste a questão de a base de dados utilizada não ser confiável e não fornecer os dados segregados conforme deveria, e, de forma grave, gera incerteza quanto à totalidade de benefícios fiscais estimados para o Estado de São Paulo;* *4. Ano a ano, as LDOs apresentam montantes de previsão de arrecadação efetiva e potencial, relevantemente superiores aos Projetos de Leis Orçamentárias.*
Projeto de Lei Orçamentária – Demonstrativo regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas:	*O demonstrativo que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) não apresenta o efeito das renúncias, de forma regionalizada, como determinado pelo artigo 165, §6º da Constituição Federal.*
Avaliação pelo sistema de controle interno dos aspectos de estimação, apuração e mensuração real da Renúncia de Receitas:	*Não existem evidências de atuação e manifestação do controle interno quanto aos aspectos de estimação da Renúncia de Receitas e quanto à sistematização da apuração e mensuração real das renúncias fiscais do exercício a que se refere a LDO ou LOA e pelo menos dois exercícios seguintes.*
Normatização da Política de Incentivos Fiscais e Análise do cumprimento de critérios para concessão de benefícios:	*1. O Estado de São Paulo não possui, formalmente, instrumento de normatização da política de incentivos fiscais.* *2. Não são formalmente atendidas as exigências mínimas do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de impacto orçamentário-financeiro para o exercício e mais dois; declaração de atendimento à LDO; e demonstração de que tal renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e não afetará as metas fiscais, ou apresentação das necessárias medidas de compensação para o exercício e mais dois.*
ICMS – Deliberação dos Convênios pelo CONFAZ:	*Existência de diversos benefícios fiscais concedidos sem a devida autorização por Convênio CONFAZ.*
Manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais:	*1. Existem benefícios fiscais concedidos sem exigência do estorno do crédito do imposto relativo à mercadoria beneficiada, sem formalização de justificativas e indicação do interesse público, social e econômico envolvido, além das necessárias medidas de compensação.* *2. As apropriações de saldos de Créditos Acumulados, que possibilitam a utilização/transferência destes créditos, são realizadas sem as devidas medidas de*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

	transparência e avaliação pelos responsáveis pelo controle interno e externo. Tais apropriações criam distinção entre os contribuintes e possibilita a formação de dívida não reconhecida nas Demonstrações Contábeis do Estado (BGE), na medida em que representa um Passivo da Administração Estadual.
ICMS – Benefícios e incentivos fiscais vigentes, com destaque para os concedidos em 2016 e 2017:	*Diversos benefícios e incentivos fiscais, que implicam em renúncia de receita (isenção, redução de base de cálculo, créditos outorgados, redução de alíquota, anistias e remissões e regimes especiais) concedidos ou constantes do rol de benefícios vigentes em março/2018, sem os respectivos estudos de impacto financeiro-orçamentário do exercício e mais dois seguintes, adequação às metas fiscais da LDO e sem estudos e metas de fomento social ou econômico deles decorrentes.*
IPVA, ITCMD, taxas e parcelamentos	*1. A renúncia de receitas decorrente do IPVA compõe o demonstrativo de estimativa e compensação das renúncias de receitas, que até então vem sendo anexado à LDO, porém, não apresenta as necessárias medidas de compensação.* *2. Irregularmente, a metodologia considera também os veículos com imunidade tributária.* *3. As anistias autorizadas pelo PPD não compõem a estimativa apresentada na LDO, conforme descrito no item 2.2.1 deste relatório – Anexo de Metas Fiscais da LDO – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.* *4. Os benefícios de anistias fiscais são concedidos sem estudos de impacto, custos e benefícios esperados.*
Controle e mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos:	*A Administração Tributária do Estado de São Paulo não controla e não mensura a fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes.*
Registros contábeis da Renúncia de Receitas:	*A Secretaria da Fazenda não realiza os registros contábeis da renúncia de receitas, conforme exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).*
Diagnóstico, Avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles (a priori e a posteriori) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais:	*Não são realizados controles contendo avaliações e monitoramentos da política fiscal de renúncias.*

Fonte: adaptado a partir de quadro de fls. 228/235 do relatório DCG no TC-3546.989.17-9[158].

Para a suplantação dos graves apontamentos verificados, o TCE/SP, na emissão do parecer prévio referente ao exercício 2017, determinou que o Governador remetesse, no prazo de 90 dias, **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". O Plano também deveria conter "cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais".

Foram expedidas, ainda, seis recomendações relacionadas às renúncias de receitas:

[158] Relatórios da DCG disponíveis em: https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

14) Comprove a este Tribunal, em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos.

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.

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.

17) Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado.

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.

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. (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 06/07)

No processo que tratou das Contas de 2018, a apreciação da DCG sobre a legalidade das renúncias de receitas concedidas restou igualmente prejudicada ante as invocações de sigilo e diante do cronograma apresentado no Plano de Ação (cujas ações finais estavam previstas para dezembro de 2019). Naquelas Contas, a Fiscalização identificou, novamente, a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por mero Decreto do Executivo.

Diante de tal quadro, o Ministério Público pugnou pela emissão de parecer prévio desfavorável às Contas do Governador de 2018. Na sessão plenária de 26 de junho de 2019, o TCE/SP decidiu emitir parecer prévio favorável aos demonstrativos de 2018, ressalvando, contudo, o tópico sobre renúncia de receitas. Na ocasião, também foram emitidas novas recomendações sobre a matéria, quais sejam:

- Aprimore os termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais;

- Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;

- Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

- Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;

- Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

- Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;

- Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;

- Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;

- Elabore anualmente o cálculo da estimativa de impacto orçamentário, medidas de compensação, adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do Proac ICMS, nos termos do artigo 14, inciso ll, da LRF;

- Delimite a vigência ao benefício fiscal do Proac ICMS de forma vinculada com a motivação e interesse público, com o prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

- Rediscuta a regulamentação do Proac que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de são Paulo, SP uma vez que a Lei no 1G.00s/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;

- Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268106, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto;

- Cumpra as decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS no 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmada com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de Instrumento no 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do Proac ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor). (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fls. 07/08)

Desta feita, a **apreciação realizada pela Diretoria de Contas do Governador sobre as renúncias de receitas foi, mais uma vez, <u>prejudicada</u> pela invocação de sigilo** por parte da Secretaria da Fazenda. De acordo com o relatório da DCG:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O sigilo permanece em diversos aspectos e os prejuízos para a sociedade e para o cumprimento das atribuições do Controle Externo ainda são grandes e esta Diretoria não pode opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos:

- ✓ *Fidedignidade dos montantes estimados na LDO e quanto aos montantes efetivamente fruídos de renúncia de receitas;*
- ✓ *Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora;*
- ✓ *Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista;*
- ✓ *Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas*[159] *e com alta demanda, em detrimento de outros;*
- ✓ *Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante*[160]*;*
- ✓ *Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;*
- ✓ *Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;*
- ✓ *Desvios de finalidade na concessão de benefícios;* (evento 128.2, fls. 213/214 do Relatório da DCG 2019).

Outra vez, tal qual exposto por ocasião do parecer ministerial nas apreciações das Contas de 2017 e 2018, **há que se lamentar a postura da Administração Fazendária**, de não cooperar plenamente com o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

A Administração insiste em alegar sigilo de dados, com base em sua interpretação do art. 198 do Código Tributário Nacional[161], **para não fornecer informações a respeito das renúncias de receitas.**

---

[159] *Características de um mercado oligopolista: Em resumo, um mercado em oligopólio pode possuir algumas características determinantes, como: a) Um mercado composto por poucas empresas, normalmente apenas duas ou três; b) Estruturado em concorrência imperfeita (entre monopólio e concorrência perfeita); c) Existe uma interdependência entre as empresas, que dominam o mercado por possuírem uma produção eficiente e de custos controlados; d) A procura pelo produto ou serviço é concentrado nas mesmas empresas.* Definição disponível em: https://www.dicionariofinanceiro.com/oligopolio/. Acesso aos 19/05/2020.

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

[161] CTN, 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.*
§ 1º. Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:
I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;
II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Conforme já sustentado em exercícios anteriores, **as informações de renúncias de receitas não se enquadram no sigilo imposto pelo citado art. 198 do CTN**, pois não expõem a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos de tributos, nem a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.

Cumpre lembrar que o Tribunal de Contas da União também teve de abordar a questão quando realizava fiscalização por solicitação do Congresso Nacional (diante do "Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da JBS") e a Receita Federal do Brasil lhe negou o fornecimento de informações sobre os benefícios fiscais concedidos às empresas investigadas sob a alegação de sigilo.

O tema foi detidamente analisado pelo TCU, sob justa abordagem envolvendo a competência constitucional dos Tribunais de Contas para fiscalizar renúncias de receitas, os poderes implícitos para viabilizar tal competência e a analogia com o tratamento dado pelo STF no tocante ao sigilo bancário frente ao interesse público.

Conforme constou do Acórdão 741/2019, sob relatoria do e. Ministro Raimundo Carreiro, "a prerrogativa de acesso às informações requeridas nos presentes autos reside – repito – no poder implícito deste Tribunal absolutamente necessário ao desempenho de sua atribuição constitucional de fiscalizar as renúncias de receitas". Na ocasião, o e. Ministro também pontuou que "a atuação deste Tribunal no caso em exame não ameaça o bem jurídico tutelado pelo sigilo fiscal [...]"[162]

O raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União aplica-se integralmente ao caso de São Paulo. Não há como dar interpretação diversa à situação delineada nestes autos, em que a Administração se nega a fornecer dados que permitam o efetivo controle das renúncias de receitas.

De outro norte, **ainda que, em tese, se considerassem sigilosas tais informações, o sigilo não seria oponível à atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas, ante a competência constitucional expressa no art. 70, *caput*, da CF/1988 e no art. 32, *caput*, da CE/SP**. Ressalta-se que, na esfera infraconstitucional, esta competência também está prevista no art. 25, *caput*, da Lei Orgânica do TCE/SP.

---

§ 2º. O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.
§º3º. Não é vedada a divulgação de informações relativas a:
I – representações fiscais para fins penais;
II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;
III – parcelamento ou moratória.

[162] TCU, Acórdão 741/2019 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 03/04/2019)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Ainda nessa linha, de se eventualmente considerar sigilosos tais dados, é importante levar em conta que o próprio Código Tributário Nacional prevê a possibilidade de intercâmbio desse tipo de informação (art. 198, § 2º, CTN[163]).

A esse respeito, cumpre mencionar que o Governo de Santa Catarina e o Tribunal de Contas daquele Estado firmaram, em 8 de abril de 2019, o Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2019. Dentre as diversas medidas de cooperação elencadas no Acordo, inclui-se a "disponibilização pelo PODER EXECUTIVO de acesso a informações detalhadas dos benefícios fiscais concedidos, em especial a identificação dos beneficiários e dos benefícios, o enquadramento legal, o prazo de fruição, o valor mensal da renúncia e, quando for o caso, as obrigações dos beneficiários"[164].

Assim, **mesmo que prosperasse a tese de que tais dados são sigilosos, nada impediria que o Estado de São Paulo, à semelhança do que ocorreu em Santa Catarina, viabilizasse o compartilhamento das informações** necessárias ao cumprimento das atribuições constitucionais do Controle Externo, sob pena de configurar violação parcial do princípio sensível previsto no artigo 34, inciso VI, alínea "d", da Constituição da República, haja vista que a "não prestação de contas" da efetividade e do benefício econômico gerado com cada ato de renúncia de receitas pode ensejar esta hipótese de intervenção federal da União no Estado.

Por conta das alegações de sigilo do Governo Estadual, **tampouco pôde o Controle Externo lograr êxito na fiscalização dos saldos de créditos acumulados de ICMS por setor**. Tais créditos, de acordo com o art. 71 do Regulamento do ICMS do Estado de São Paulo (Decreto nº 45.490/2000), podem ser originados de: (*i*) aplicação de alíquotas diversificadas em operações de entrada e de saída de mercadoria ou em serviço tomado ou prestado; (*ii*) operação ou prestação efetuada com redução de base de cálculo; e (*iii*) operação ou prestação realizada sem o pagamento do imposto, tais como isenção ou não-incidência com manutenção de crédito, ou, ainda, abrangida pelo regime jurídico da substituição tributária com retenção antecipada do imposto ou do diferimento.

Oportuno pontuar que, se por um lado o crédito acumulado representa disponibilidade financeira para o contribuinte, por outro **trata-se de dívida não reconhecida no Balanço Geral do Estado**, o que reforça a necessidade de maior

[163] CTN, art. 198, § 2º. *O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. [incluído pela LC 104/2001]*

[164] Acordo disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ACORDO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20TECNICA%20GOVSC%20003_2019%20E%20EXTRATO.pdf#overlay-context=. Acesso aos 19/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

transparência na divulgação de tais dados. Como apontado pela DCG, "as apropriações de Créditos Acumulados, possibilitam a utilização/transferência destes créditos sem as devidas medidas de transparência e avaliação pelos responsáveis pelo controle interno e externo".

A preocupação com a matéria ganha relevo se levado em conta que **o saldo total desses créditos aumentou 62,77% em 2019, atingindo R$ 1,82 bilhões ao final do exercício**. Com efeito, à medida que o total apropriado aumentou (11,22%), a utilização dos créditos diminuiu (16,96%). Nesse contexto, veja-se a movimentação de apropriações e utilizações de créditos acumulados de ICMS entre 31/12/2017 e 31/12/2019:

Descrição	Valor (R$ milhões)	Descrição	Valor (R$ milhões)	Variação (R$ milhões)	Variação (%)
Saldo 31/12/2017	**1.172,71**	Saldo 31/12/2018	**1.120,18**	-52,53	**-4,48%**
(+) Total apropriado	2.649,85	(+) Total apropriado	2.947,28	297,43	11,22%
(-) Total utilizado	-2.702,39	(-) Total utilizado	-2.244,16	458,23	-16,96%
Saldo 31/12/2018	**1.120,18**	Saldo 31/12/2019	**1.823,29**	703,11	**62,77%**

Fonte: adaptado de quadro à fl. 304 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

Assim, imperioso que o Governo Estadual **aprimore a transparência na divulgação dos dados sobre créditos acumulados de ICMS, inclusive detalhando a origem dos valores por setor e fornecendo as demais informações necessárias para que se possa compreender com maior clareza as causas desse relevante passivo do Estado de São Paulo**.

A apuração da DCG também concentrou esforços em analisar o **Plano de Ação apresentado pelo Governo em 2017**, o qual tinha como objetivo atender às recomendações realizadas no Parecer Prévio referente àquele exercício.

De início, cumpre anotar que **o Plano de Ação apresentado pelo Estado não abordou todos os pontos elencados no voto condutor das Contas de 2017**. Assim, não foram revistas e apresentadas "justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais" e os "registros contábeis da Renúncia de Receitas incorrida pelo Estado". Tampouco houve inclusão do Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Além disso, **dentre os eixos de ação apresentados, apenas o A.1 teve a expectativa atendida**:

Eixo do Plano de Ação:	Conteúdo – Resumo	Conclusão
Eixo A.1	Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ.	Expectativa atendida.
Eixo B.1 a B.3	Apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência	Expectativas não atendidas
Eixo C.1 e C.2	- Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos; - Avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade). - Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO.	Expectativas não atendidas. Consta pedido de reformulação do Plano de Ação.
Eixo D.1 a D.3	Normatização da Política de Incentivos	Expectativas atendidas parcialmente
Eixo E.1 a E.4	Implementação de controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos.	Expectativas não atendidas.
Eixo F.1 e F.2	- Compatibilizar os parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; - Realizar estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício; - Preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias.	Expectativas não atendidas.

Fonte: quadro à fl. 310 do relatório DCG 2019 (evento 128).

Em relação aos pontos do Plano de Ação que não foram cumpridos, **chama atenção a existência de benefícios em vigor há mais de 20 vinte anos e com prazo de vigência indeterminado**. A falha contraria a recomendação 15 do parecer prévio de 2017, que apontou a necessidade de adoção de "providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos"[165].

Ainda que por analogia ao que dispõe o artigo 57, §3º, da Lei nº 8.666/1993[166], se o Estado não pode assumir despesas oriundas de contratos com prazo de vigência indeterminado, por qual razão seria plausível que pudesse realizar

[165] eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 06/07

[166] Lei nº 8.666/1993, § 3º *É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

gastos indiretos decorrentes de renúncia de receitas sem qualquer limitação temporal?[167]

Ressalta-se que, no âmbito da União, desde 2006 a LDO prevê que os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que concedam, ampliem ou renovem benefícios de natureza tributária, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos[168]. Entretanto, em consulta à Lei n° 16.884, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Estado de São Paulo no exercício de 2019, não se identifica qualquer previsão desse gênero.[169]

Como sugerido pelo 'Manual de Transparência Fiscal – 2007', do Fundo Monetário Internacional, um demonstrativo das principais renúncias fiscais "deve constar obrigatoriamente do orçamento ou da respectiva documentação fiscal, indicando a finalidade de cada provisão sob a ótica da política pública, sua duração e os beneficiários a que se destina". O Manual também alerta que "uma maneira de impedir que determinados tipos de renúncia fiscal se tornem parte permanente do sistema tributário é prever, desde o início, a sua extinção gradual (é o caso, por exemplo, dos incentivos fiscais para investimentos na antiga Alemanha Oriental)"[170].

A questão do prazo de vigência das renúncias de receitas também foi abordada no Acórdão TCU 747/2010 – Plenário. Conforme apontado pelo e. Ministro Augusto Nardes, "o estabelecimento de prazo de vigência para as renúncias de receita propicia a sua avaliação, uma vez que esses instrumentos de política pública passarão pelo crivo do Poder Legislativo quando de sua renovação. Assim, a participação parlamentar na tomada de decisão acerca das renúncias previne a permanência no

---

[167] Nesse sentido, veja-se artigo da Procuradora de Contas Élida Graziane Pinto:
Estamos infelizmente (mal) acostumados e pouco conscientes sobre a existência de renúncias fiscais concedidas/renovadas por décadas, muito embora saibamos ser ilegal, por exemplo, que o Estado assuma despesas oriundas de contratos administrativos por prazo indeterminado (a teor do artigo 57, §3º da Lei 8.666/1993) ou que superem o teto fiscal trazido pela Emenda 95/2016.
Para superar tamanha opacidade interpretativa, urge resgatar no próprio alcance prospectivo do "Novo Regime Fiscal", a baliza decorrente da vedação prevista no art. 109, §2º, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ora, se o desajuste nas contas públicas resultar tão severo a ponto de já não se cumprir o limite global para a expansão das despesas primárias – incluídas ali as despesas obrigatórias e os pisos de custeio da saúde e educação –, ficará vedada também "a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Artigo disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal.

[168] Conforme mencionado no Acórdão TCU 747/2010 – Plenário. Decisão disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse.

[169] LDO 2019 do Estado de São Paulo disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/188962.

[170] Relatório disponível em: https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

sistema tributário de desonerações não mais importantes social e economicamente."[171].

A par de tais considerações, **inadmissível que benefícios com retornos socioeconômicos duvidosos continuem a prosperar, com total falta de transparência, por prazo indeterminado e às custas do contribuinte, sob o pretexto de guerra fiscal com outros Estados**.

Decorridos dois anos desde a emissão de recomendações por parte desse E. Tribunal, no sentido de que fossem feitas as correções necessárias, pouco se avançou.

A preocupação com a matéria se justifica, sobretudo, pelo cenário de queda na arrecadação que será verificado nas próximas Contas do Estado e que, certamente, exigirá cada vez mais zelo na gestão da coisa pública de modo a não comprometer a proteção dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal[172].

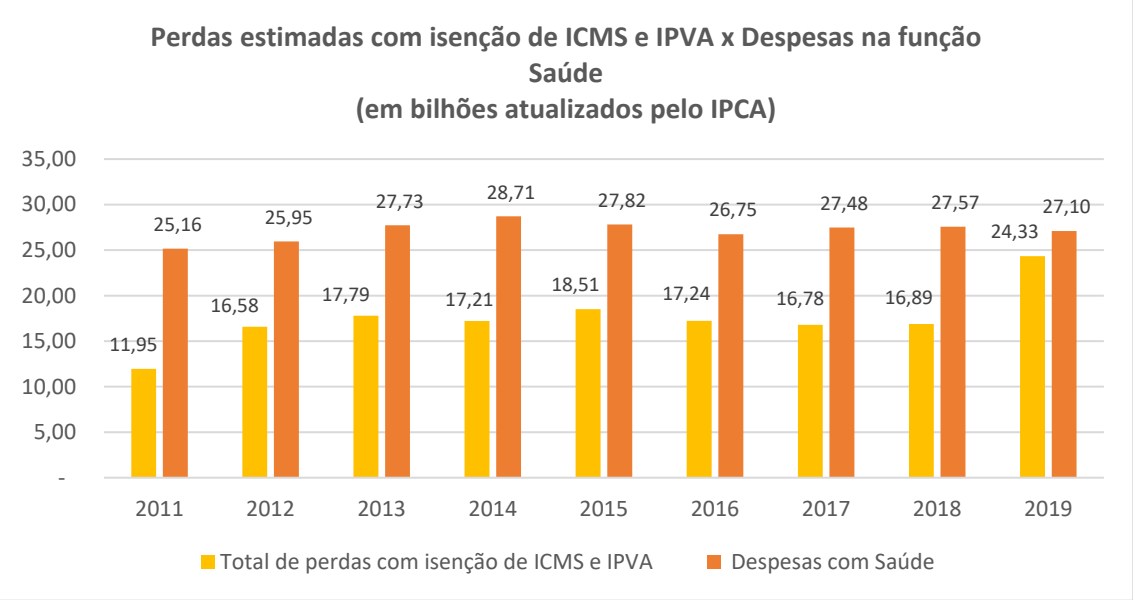
Cumpre assinalar que, entre 2011 e 2019, o total estimado anualmente de isenções com ICMS e IPVA aumentou 103,5% (em termos reais), enquanto as despesas realizadas na função saúde cresceram meros 7,7%.

Em 2011, a estimativa de perdas com isenção de ICMS e IPVA (R$ 11,95 bilhões) correspondia a 47,5% dos gastos realizadas na função saúde pelo Estado (R$ 25,16 bilhões). Por sua vez, **em 2019, as perdas estimadas com essas isenções (R$ 24,33 bilhões) já equivaliam a expressivos 89,8% das despesas voltadas à saúde (R$ 27,10 bilhões)**:

[171] Acórdão disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

[172] CF/1988, art. 6º *São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH



Fonte: elaborado pelo MPC a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios 2011 a 2019[173] e de dados extraídos do site da Sefaz[174]. Atualização pelo IPCA de dez/2019.

Note-se que, nesta análise, foram consideradas apenas as perdas estimadas na LDO com isenção de ICMS e IPVA, pois **o Estado ainda não possui ferramenta que contabilize as efetivas renúncias de receitas fruídas no exercício**.

Conforme aponta a DCG, "não há um sistema capaz de gerar relatórios que totalizem o montante de benefícios fiscais fruídos, por tipo de benefício, por modalidade, por setor ou por contribuinte. [...], a estimativa de renúncia para o exercício seguinte tem como base valores também estimados do exercício anterior, e não em efetiva mensuração de valores renunciados. Essa ausência de mensuração confiável é impedimento para o registro contábil, conforme determinação das normas contábeis vigentes" (evento 128.2, fls. 210/211 do Relatório da DCG 2019). Assim, é possível que os valores aqui mencionados sejam ainda mais expressivos.

Tendo em vista as cifras bilionárias envolvidas nos benefícios fiscais em comento, impressiona o fato de que o Estado ainda não tenha providenciado, com a urgência que o caso requer, sistema capaz de gerar relatórios gerenciais com informações elementares requisitadas há três anos pelo Controle Externo.

[173] Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado disponíveis em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/ldo_historico.

[174] Dados de despesas na função saúde extraídos de: https://www.sigeo.fazenda.sp.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard. .

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Outro grave apontamento corrobora a falta de zelo na gestão das renúncias de receitas estaduais: **em 2019 foram editados diversos normativos prevendo novos benefícios, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e/ou sem indicação de medidas de compensação que atendessem ao art. 14, II, da LRF**:

Descrição	Ato Normativo (Decreto)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
"Benefício novo", sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, sem indicação de medida de compensação para relevante parcela do impacto e, para outra parcela, há medida de compensação que não atende ao art. 14, II, da LRF	64.098/2019	Lei nº 16.887, de 22/12/2018	Hortifruti	Isenção	29/01/2019 30/01/2019	01/02/2019 a 31/12/2019
	64.684/2019		Hortifruti em estado natural ou não	Isenção	17/12/2019	01/01/2020 a 31/12/2020
Benefícios Novos, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e sem medida de compensação que atenda ao art. 14, II da LRF	64.319/2019	Lei nº 17.100, de 03/07/2019	Querosene de Aviação	Redução de Alíquota	04/07/2019	01/07/2019 a 31/12/2022
	64.391/2019		Milho e soja utilizados na preparação de Ração Animal	Manutenção de Crédito	14/08/2019	01/08/2019
	64.452/2019		Medicamento Spinraza	Isenção com manutenção de crédito	06/09/2019	06/09/2019 até a vigência do Convênio ICMS 96/18
Reedição de benefícios fiscais existentes em exercícios anteriores: Inadequação do estudo indicativo de que os benefícios atendem às disposições da LDO	64.120/2019		SP-Arte	Isenção e Redução de Base de Cálculo	27/02/2019	28/02/2019 a 30/09/2019
	64.161/2019		Pá Carregadeira	Crédito Presumido	28/03/2019	29/03/2019 a 31/12/2019
	64.200/2019		Taxi	Isenção	25/04/2019	24/04/2019
	64.220/2019		Feira Escandinava	Isenção	07/05/2019	08/05/2019 a 31/12/2020
	64.392/2019		McDia Feliz 2019	Isenção	14/08/2019	14/08/2019
	64.593/2019		Insumos para indústria aérea	Isenção	19/11/2019	01/10/2019
	64.619/2019		Banda Larga Popular	Isenção	28/11/2019	01/11/2019
	64.683/2019		Renovação: Pás Carregadeiras	Crédito Outorgado	17/12/2019	01/01/2020 a 31/12/2020
Benefícios novos, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, com impactos previstos para 2020	64.629/2019		Máquina Semiautomática (Tanquinho)	Crédito Outorgado	03/12/2019	05/03/2020
	64.630/2019		Calçados	Crédito Outorgado e Redução base de Cálculo	03/12/2019	05/03/2020
	64.631/2019		Graxa e Rerrefino	Diferimento com dispensa de pagamento	03/12/2019	05/03/2020

Fonte: adaptado a partir de quadros às fls. 224, 233, 248 e 270 do Relatório DCG 2019 (evento 128.2).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Por sua pertinência com a matéria, cumpre trazer à baila o entendimento do E. TCE/PA que, ao responder à Consulta formulada pelo Secretário da Fazenda daquele Estado pontuou que "as condicionantes impostas para a concessão do regime especial do ICMS e para a fruição de tratamentos tributários diferenciados concedidos por meio de leis, de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ ou de atos do Poder Executivo estadual não retiram o caráter geral dos benefícios fiscais, eis que estes já possuem, em sua essência, natureza jurídica de benefícios fiscais de caráter individual". Disso exsurge o dever de "demonstrar que os valores dos referidos benefícios fiscais foram considerados na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, integrante do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o art. 14, I, da LRF".[175]

É importante pontuar, sobretudo, que a maioria dos benefícios listados na tabela acima foi concedida por mero Decreto.

Segundo a Fiscalização, "dos 17 atos normativos que concederam tratamentos diferenciados em 2018, apenas 1 possuía a respectiva lei concessiva do benefício[176]. Em 2019, 3 dos 23 benefícios fiscais e financeiros concedidos foram submetidos à aprovação do Poder Legislativo" (evento 128.2, fl. 271 do Relatório da DCG 2019, sublinha do MPC).

Dito de outro modo, **em 2019, o Estado editou 25% mais Decretos concedendo tratamentos diferenciados sem qualquer respaldo em Lei do que em 2018, em patente afronta à determinação realizada no Parecer Prévio de 2018**:

> *2 - DETERMINAÇÕES:*
> *[...]*
> *1.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:*

---

[175] *EMENTA: CONSULTA. CONDICIONANTES. REGIME ESPECIAL DO ICMS. TRATAMENTOS TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS. LEIS. CONVÊNIOS DO CONFAZ. ATOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. CARÁTER NÃO GERAL. DEMONSTRAÇÃO DOS VALORES NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NO DEMONSTRATIVO DE ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE.*

1 – Considerando a necessidade de dar cumprimento ao art. 28, § 4º, da Constituição do Estado do Pará, as condicionantes impostas para a concessão do regime especial do ICMS e para a fruição de tratamentos tributários diferenciados concedidos por meio de leis, de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ ou de atos do Poder Executivo estadual não retiram o caráter geral dos benefícios fiscais, eis que estes já possuem, em sua essência, natureza jurídica de benefícios fiscais de caráter individual.

2 – A Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) deverá demonstrar que os valores dos referidos benefícios fiscais foram considerados na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, integrante do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o art. 14, I, da LRF. (TCE/PA, Resolução nº 19.020, Processo nº. 2017/53472-0, Relator: Conselheiro Odilon Inácio Teixeira). Disponível em: http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=19020.

[176] TC-06453.989.18-8. Contas do Governador. Exercício de 2018.

> *[..].*
> *- **Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos**:*
> *1 - Que a **desoneração fiscal está** respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, **internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito** (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e §6º do art. 150 da CF/88);* (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fl. 04, g.n.)

Admira-se que o Estado, mesmo diante do expressivo número de apontamentos de falhas na sua sistemática de concessão de benefícios fiscais, tenha perseverado em renunciar receitas ao longo do exercício 2019 por meio de Decreto.

Insiste a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SEFAZ), baseando-se em entendimento da Procuradoria Geral do Estado (Parecer nº 35/2007 e Parecer GPG nº 2/2019), que, em matéria de ICMS, as isenções e demais benefícios fiscais podem ser ratificados mediante Decreto do Poder Executivo. A esse respeito, veja-se os esclarecimentos ofertados pela SEFAZ através do Ofício nº 592/2019-GS:

> *b) especificamente sobre a ressalva em questão, cabe esclarecer que este Estado introduz os benefícios fiscais de ICMS na legislação paulista por meio de decreto. com fundamento na Constituição Federal (artigos 150, parte final do § 6º e 155, § 2º, XII, "g"), Lei Complementar federal nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal;*
> *c) a mencionada fundamentação está detalhadamente explanada no Parecer 35/2007 da Procuradoria Geral do Estado e no recente Parecer GPG nº 2/2019, também da PGE, que integrou o conjunto de manifestações do Poder Executivo no processo de Prestação de Contas do Exercício de 2018 [...]* (eTC-009612.989.19-4, evento 68.1, fl. 01)

Todavia, como já observado nas Contas de 2017 e 2018, há flagrante contradição da prática adotada com o fato de que o próprio Estado de São Paulo questiona judicialmente benefícios fiscais relativos a ICMS concedidos por outros Estados[177] e reputa inconstitucionais aqueles concedidos apenas com base em Decreto do Executivo, sem edição de lei específica.

[177] Em claro reflexo da guerra fiscal, o Estado de São Paulo ajuizou diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra normas dos demais Estados da Federação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Neste sentido, citem-se as seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelo Governador do Estado de São Paulo: ADI 5.145/MA[178], ADI 5.146/SC[179], ADI 5.152/PE[180].

Com efeito, tratando-se de ICMS, a autorização do CONFAZ (conforme o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal, regulado pela Lei Complementar nº 24/1975) não afasta a exigência de edição de **lei** estadual, apreciada pelo Legislativo, para legitimar a concessão de subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão (consoante exigência do art. 150, § 6º, da CF/1988).

Vale mencionar os seguintes trechos da petição inicial da ADI 4.934/RJ[181], proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em 01/04/2013 para contestar benefício fiscal concedido pelo Estado do Rio de Janeiro:

> *8. Os benefícios foram outorgados sem o devido atendimento às normas constitucionais que seguem, ora tidas como parâmetro de controle, porque (a) não foram autorizados por convênio, exigido pelo artigo 155, § 2º, inciso XII, letra "g"; e (b) não foram veiculados mediante sanção de lei específica, referida pelo § 6º do artigo 150. Explica-se.*
>
> *9. Benefício fiscal, como figura que desonera a obrigação tributária, no todo ou em parte, têm de ser concedidos, nos termos do § 6º, do artigo 150 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda à Constituição nº 3/93, por lei específica: [...]*
>
> *[...]*
>
> *41. Além disso, o diploma sofre de vício orgânico, pois a isenção foi concedida pelo executivo, ao arrepio da norma do artigo 150, § 6º, também da Constituição. O Supremo Tribunal Federal rejeita benefícios fiscais do ICMS< inclusive outorga de créditos presumidos, quando não atendidos os citados artigos da Carta da República, a exemplo da ADI nº 1.247/PA, Relator Ministro Dias Toffoli, julgada em 1.6.2011 e assim ementada: [...]*

Oportuno informar que a Procuradoria-Geral da República já apresentou parecer sobre a Ação, concluindo que benefício fiscal de ICMS deve ser concedido por lei em sentido formal, considerando ilegítima concessão de crédito presumido de ICMS apenas por Decreto do Chefe do Executivo local. Veja-se o trecho de interesse do parecer:

---

[178] Destaque-se o seguinte trecho da petição inicial: *"Ainda, o diferimento viola o princípio da legalidade (art. 150, § 6º, CF/1988), por ter sido concedido unicamente por Decreto."* (fls. 11 da petição inicial da ADI 5.145/MA, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em 25.07.2014).

[179] Destaque-se o seguinte trecho da petição inicial: *"Além disso, foram concedidos por Decreto do Estado de Santa Catarina, em desrespeito ao artigo 150, § 6º, da Carta Política."* (fls. 13 da petição inicial da ADI 5.146/SC, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em 25.07.2014).

[180] Destaque-se o seguinte trecho da petição inicial: "*Ademais, o artigo 150, § 6º, da Carta Política exige que benefícios fiscais devam ser concedido somente por lei específica o que não é o caso do Decreto estadual em questão, que neste sentido, é autônimo, pois inova o ordenamento jurídico."* (fls. 08 da petição inicial da ADI 5.152/PE, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em 25.07.2014).

[181] Cumpre mencionar que essa ADI foi julgada (30/04/2020) prejudicada por perda de objeto, tendo sido interposto agravo regimental em 15/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

3.3. RESERVA LEGAL EM MATÉRIA DE DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal anterior à Emenda Constitucional 3, de 17 de março de 1993, considerava os convênios interestaduais exceção ao princípio da reserva legal para concessão de benefícios fiscais em ICMS. Com base nessa premissa, não admitia distinção entre convênio autorizativo e impositivo, porquanto desonerações tributárias em matéria de ICMS não dependiam de lei formal para sua validade.[182]

A Emenda Constitucional 3/1993 deu nova redação ao art. 150, § 6º, da Constituição e trouxe importantes alterações[183] *para (i) ampliar o rol dos benefícios fiscais a serem regulados por lei específica e exclusiva e (ii) inserir a expressão "sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g", no final do dispositivo.*

A ressalva da parte final do art. 150, § 6º, da CR, acerca da imprescindibilidade de prévia celebração de convênio para concessão de benefícios fiscais de ICMS, pode ser tomada em dois sentidos opostos: (i) o de que o disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da CR consubstancia exceção ao princípio da reserva legal em matéria de desoneração tributária; (ii) o de que a celebração de convênio interestadual prevendo o benefício fiscal não dispensa lei específica para sua validade.

O STF resolveu a dúvida e definiu, em respeito à garantia do contribuinte[184] *inscrita no art. 150, § 6º, da CR, que concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS pressupõe não apenas prévia deliberação de estados e Distrito Federal em convênio celebrado no CONFAZ, consoante o art. 155, § 2º, XII, g, da CR e na forma da LC 24/1975, como também edição de lei em sentido formal por parte de cada um daqueles entes. Citem-se, nesse sentido, os seguintes julgados:*

[...]

MATÉRIA TRIBUTÁRIA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA.

– A outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de

---

[182] STF. Plenário. RE 96.545/SP. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 1º/9/1982, un. *DJ*, 4 mar. 1983; *RTJ*, v. 105, p. 1.162.

[183] "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...].

§ 6º. Qualquer anistia ou remissão que envolva matéria tributária ou previdenciária só poderá ser concedida através de lei específica."

[184] Pondera acertadamente a Ministra CÁRMEN LÚCIA que o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição da República visa a "coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do Chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição da República)". STF. Plenário. ADI 3.462/PA. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 15/9/2010, un. *DJe* 30, 15 fev. 2011; *RTJ*, v. 219, p. 163.

poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa. Precedente: ADIn 1.296-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO.[185]

Recurso Extraordinário. 2. Direito Tributário. ICMS. 3. Não cumulatividade. Interpretação do disposto no art. 155, § 2º, II, da Constituição Federal. Redução de base de cálculo. Isenção parcial. Anulação proporcional dos créditos relativos às operações anteriores, salvo determinação legal em contrário na legislação estadual. 4. Previsão em convênio (CONFAZ). Natureza autorizativa. Ausência de determinação legal estadual para manutenção integral dos créditos. Anulação proporcional do crédito relativo às operações anteriores. 5. Repercussão geral. 6. Recurso extraordinário não provido.[186]

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. BENEFÍCIO FISCAL. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA INTERNALIZANDO O CONVÊNIO FIRMADO PELO CONFAZ. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE RECONHECENDO A IMPRESCINDIBILIDADE DE LEI EM SENTIDO FORMAL PARA DISPOR SOBRE A MATÉRIA.

1. As razões deduzidas pela agravante equivocam-se quanto às razões de decidir do juízo monocrático. Não ficara assentada naquela decisão a impossibilidade de o convênio autorizar a manutenção dos créditos escriturais. O que se reconhecera fora a impossibilidade de o beneficio fiscal ser implementado à margem da participação do Poder Legislativo.

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

3. Agravo regimental não provido.[187]

Dessa maneira, após a EC 3/1993 passaram a exigir-se, para desonerações tributárias relativas ao ICMS, de forma cumulativa, os requisitos contidos nos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, g, da CR. É dizer, há necessidade de convênio e lei concessiva, específica, para outorga de benefício fiscal de ICMS por estados e Distrito Federal. São ilegítimos concessão de crédito presumido, redução de base de cálculo e diferimento de recolhimento de ICMS apenas por decretos do chefe do Executivo local.

É inconstitucional, portanto, concessão de benefícios fiscais de ICMS veiculada em decreto sem suporte em lei específica, por violação aos princípios da divisão funcional do poder[188] *e da reserva legal para desonerações tributárias (arts. 2º e 150, § 6º).* (Parecer

[185] STF. Plenário. ADI 1.247/PA. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 17/8/1995, un. *DJ*, 8 set. 1995; *RTJ*, v. 168, p. 754.

[186] STF. Plenário. RE 635.688/RS. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 16/10/2014, maioria. *DJe* 30, 13 fev. 2015.

[187] STF. Primeira Turma. Agravo regimental no recurso extraordinário 630.705/MT. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 11/12/2012, un. *DJe* 28, 13 fev. 2013.

[188] É preferível denominar o princípio como da divisão funcional do poder, em lugar de "separação", pois esta, na realidade, não há. Como disse o Ministro EROS GRAU em julgamento dessa Corte, "a separação dos poderes constitui um dos mitos mais eficazes do Estado liberal" (STF. Plenário. ADI 3.367/DF. Rel.: Min. CEZAR PELUSO. 13/4/2005, maioria quanto ao mérito. *DJ*, 17 mar. 2006, p. 4; republ. *DJ*, 22 set. 2006, p. 29; v. voto na fl. 269 dos autos). Em outro ponto, cita feliz consideração de CARLOS MAXIMILIANO em seus *Comentários à Constituição brasileira*: "Como no corpo do homem, não há no Estado isolamento de órgãos, e, sim, especialização de funções" (3. ed. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929, p. 304, citado na fl. 278 dos autos).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

nº 15.028/2017-AsJConst/SAJ/PGR, datado de 08.02.2017, apresentado no bojo da ADI 4.934/RJ)

Na mesma linha, entende o Supremo Tribunal Federal que a simples existência de convênio do CONFAZ é insuficiente para a concessão de benefício fiscal, sendo necessária **lei** ordinária do ente signatário para dar plena aplicabilidade ao disposto ao convênio:

> *[...] a ratificação pelo Poder Executivo é apenas um pressuposto à instituição válida do benefício, que ocorre mediante a edição de ato do Poder Legislativo (lei ou decreto legislativo), em observância ao princípio fundamental da legalidade tributária, inscrito no art. 150, I, e ratificado, na seara das desonerações, pelo art. 150, § 6º, ambos da Constituição.*
>
> *[...]*
>
> *Destarte, a concessão de benefícios frente ao ICMS pressupõe a celebração de convênio no âmbito do CONFAZ, mas somente se perfectibiliza com a edição de ato legislativo.* (STF. Plenário. ADIN 3.936/PR. Rel.: Min. ROSA WEBER, julgado em 25/10/2019).
>
> *[...] A celebração dos convênios interestaduais constitui pressuposto essencial à válida concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos ou benefícios fiscais em tema de ICMS. Esses convênios - enquanto instrumentos de exteriorização formal do prévio consenso institucional entre as unidades federadas investidas de competência tributaria em matéria de ICMS - destinam-se a compor os conflitos de interesses que necessariamente resultariam, uma vez ausente essa deliberação intergovernamental, da concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais pertinentes ao imposto em questão. O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades politicas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributaria pertinente ao ICMS. MATÉRIA TRIBUTARIA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA: A outorga de qualquer subsidio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de calculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributaria só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa. Precedente: ADIn 1.296-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO.* (ADI 1.247-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 17/08/1995)
>
> *Ementa: TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO E DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E INTERESTADUAL. ISENÇÃO CONCEDIDA A TÍTULO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS INTEGRANTES DA POLÍCIA CIVIL E MILITAR EM ATIVIDADE OU INATIVIDADE. AUSÊNCIA DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL. PERMISSÃO GENÉRICA AO EXECUTIVO.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

> *INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.561/2002 DO ESTADO DO PARANÁ. 1. A concessão de benefício ou de incentivo fiscal relativo ao ICMS sem prévio convênio interestadual que os autorize viola o art. 155, § 2º, XII, g da Constituição. 2. Todos os critérios essenciais para a identificação dos elementos que deverão ser retirados do campo de incidência do tributo (regra-matriz) devem estar previstos em lei, nos termos do art. 150, § 6º da Constituição. A permissão para que tais elementos fossem livremente definidos em decreto do Poder Executivo viola a separação de funções estatais prevista na Constituição. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.* (ADI 2.688, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 01/06/2011)

Assim, deve ser censurada a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por Decreto do Governador, sem trâmite pelo Poder Legislativo e sem edição de lei específica, dada a ofensa ao art. 150, §6º, da Constituição Federal e ao art. 163, §6º da Constituição Estadual.

No mais, é importante pontuar que as falhas nas renúncias de receitas realizadas pelo Estado podem ser observadas desde a etapa de planejamento. Com efeito, o Anexo de Metas Fiscais da LDO continua a ser elaborado sem prever os benefícios fiscais que se pretende inserir na legislação tributária no exercício e sem indicar as medidas de compensação pela perda de receita.

A falha afronta ao art. 4º, §2º, V, da LRF. Como expõe a STN no Manual de Demonstrativos Fiscais:

> *O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita visa a atender ao art. 4°, § 2°, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e será acompanhado de análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, a fim de dar maior consistência aos valores apresentados.*
>
> *Quando da elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita,* ***o ente deverá indicar quais condições irá utilizar para cada renúncia de receita, a fim de atender ao disposto no caput do art. 14 da LRF****.*
>
> *Cumpre ressaltar que, a fim de atender aos princípios emanados pela LRF,* ***é necessário que o valor da compensação, prevista no demonstrativo, seja suficiente para cobrir o valor da renúncia fiscal*** *respectiva.*
>
> ***Para a concessão da renúncia, o ente deverá cumprir o que foi previsto no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita****, constante da LDO para o respectivo exercício orçamentário.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

> *Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da LRF, o* ***benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação****.* (STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, p. 114, g.n.)

A rigor, uma vez que não foram apresentadas quaisquer medidas de compensação na LDO, tais renúncias sequer poderiam ter sido realizadas, conforme se extrai da leitura do art. 4º, §2º, V, c/c. art.14 da LRF.

Por sinal, não se deve olvidar que, no âmbito das Contas municipais, o TCE/SP já emitiu diversos pareceres prévios desfavoráveis em virtude da realização de renúncia de receitas sem atendimento às condições estabelecidas no art. 14 da LRF. Nesse sentido:

> ***Corrobora ainda para o juízo desfavorável*** *à aprovação das contas a* ***irregular renúncia de receitas promovida pelo Município****, sem que houvesse medidas de compensação ou demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetou as metas e resultados fiscais previstas na LDO, em* ***desatendimento ao art. 14 da LRF****.*
>
> (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-002248/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Sales, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 03/10/2017, v.u., g.n.)
>
> *2.6. No item B.1.5.1 - Renúncia de Receitas, a* ***equipe de fiscalização ao constatar a edição da lei municipal nº 3396/2011, que dispôs sobre Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, entendeu que a concessão de descontos nas multas e juros, agregados ao valor original, privilegiou contribuintes inadimplentes em detrimento daqueles que quitaram regularmente seus tributos e concedeu isenções com efeitos retroativos, além de não cumprir a regra prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.***
>
> *[...]*
>
> *2.14. Assim sendo,* ***associo-me aos entendimentos do Ministério Público de Contas e da Secretaria Diretoria Geral, e VOTO no sentido da emissão de Parecer DESFAVORÁVEL*** *à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.*
>
> (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-001436/026/11, contas de 2011 da Prefeitura de Ubatuba, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 15/08/2013, Decisão com Trânsito em Julgado em 21/09/2015, v.u., g.n.)
>
> *1. RELATÓRIO*
>
> *[...]*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

> *1.2. A fiscalização foi precedida de acompanhamento quadrimestral, e na conclusão do relatório de fls. 86/207, a 7ª Diretoria de Fiscalização assim resumiu os apontamentos:*
>
> *[...]*
>
> *B.1.5.1 – RENÚNCIA DE RECEITAS*
>
> ***ausência de comprovação quanto ao atendimento das prescrições do art. 14 da LRF na adoção de programa de parcelamento que implicou em renúncia de receitas**.*
>
> *[...]*
>
> *2. VOTO*
>
> *[...]*
>
> *Finalmente, **incluo entre as causas de emissão de parecer desfavorável** a grande quantidade de falhas constatadas em todos os setores do Executivo [...]. Essas ocorrências foram registradas nos itens [...] **B.1.5.1. Renúncia de Receitas**; [...]*
>
> (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-002330/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Embu das Artes, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22/11/2017, v.u., g.n.)

Ao estabelecer a necessidade de medidas de compensação como condição para realização de renúncia de receitas, reconheceu o legislador que a falta de controle sobre os gastos tributários delas decorrentes pode ser tão prejudicial ao equilíbrio quanto a expansão dos gastos diretos.

A propósito, levando-se em conta que o Estado sequer possui sistema capaz de medir a efetiva fruição da renúncia de receitas incorridas no exercício, o que se dirá sobre as previsões do impacto fiscal destes benefícios nos anos futuros? A preocupação cresce ainda mais ao se considerar que há renúncias com prazo de vigência indeterminado, o que impõe sérios desafios para o alcance das metas fiscais no longo prazo.

Há que se considerar, inclusive, as distorções associadas à realização dessas renúncias. Como afirmado pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal:

> *[...] uma vez criados, os gastos tributários tendem a permanecer indefinidamente no ordenamento, pois as regras e práticas não são arquitetadas para testá-los de algum modo. Diante dessa perpetuação, e de certa facilidade em se*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

*introduzir novos gastos tributários ou ampliar os já existentes, cria-se uma **propensão à ampliação das perdas de receita e das distorções associadas a esses gastos**.*

*Em vista dessa possível propensão à expansão, cabe apontar alguns possíveis riscos associados a esse processo. **Os gastos tributários podem elevar a regressividade do sistema tributário,** especialmente quando associados ao imposto de renda, pois beneficiam a parcela minoritária da população com renda mais alta.*

*Outra desvantagem é o **possível aumento da ineficiência na alocação dos recursos públicos**. Aqui, novamente, pesa a falta de mecanismos adequados de controle e avaliação. Sem o desafio criado por esses mecanismos, as ineficiências não são corrigidas pela correção de rumo ou revogação. Vale observar que a verificação dos resultados alcançados com o uso desses gastos já é naturalmente complexa, pois muitas vezes buscam induzir os indivíduos ou as empresas a tomarem certas decisões que ocorrem inteiramente na órbita privada.*

[...]

***Ademais, quanto maior a perda total de receita gerada pelos gastos tributários, maior a tributação requerida dos grupos não favorecidos para o financiamento adequado das atividades estatais.** A rigor, a análise da conveniência de um novo gasto tributário ou do conjunto dos gastos existentes que, por definição, dirigem-se à parcela dos contribuintes, precisaria levar em conta também a opção pela redução da tributação incidente sobre o conjunto dos contribuintes. A comparação é especialmente importante quando a carga tributária é elevada e tende a causar distorções mais expressivas.*[189]

Portanto, considerando (*i*) o desrespeito às recomendações realizadas nas Contas do Governador de 2017 e 2018; (*ii*) o descumprimento do Plano de Ação exigido na apreciação das Contas de 2017; (*iii*) a persistente concessão de renúncia de receitas por Decreto; e (*iv*) a renitente postura da Administração de se negar a prestar informações, o que impediu a efetiva análise das renúncias de receitas efetuadas pelo Estado, **o Ministério Público entende que a matéria deve ser tratada como <u>motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável às Contas anuais em apreço</u>**, assim como já fizera no ano de 2018.

[189] http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/541284/RAF16_MAIO2018_TopicoEspecial_Gastos.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

AVALIAÇÃO DOS GASTOS EM

EDUCAÇÃO

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 04	METAS
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	**4.1** Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o **ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade**, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes **4.2** Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um **desenvolvimento de qualidade na primeira infância**, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário **4.3** Até 2030, assegurar a **igualdade de acesso** para todos os homens e mulheres à **educação técnica, profissional e superior de qualidade**, a preços acessíveis, incluindo universidade **4.4** Até 2030, **aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes**, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo **4.5** Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a **igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis**, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade **4.6** Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam **alfabetizados** e tenham adquirido o **conhecimento básico de matemática** **4.7** Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram **conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável**, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável **4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação**, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos **4.c** Até 2030, **substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados**, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL NO ENSINO

Dispõe o artigo 212 da Constituição Federal que os Estados devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos (compreendida a proveniente de transferências) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)[190]. A Constituição Estadual, por sua vez, exige que o Estado de São Paulo aplique, pelo menos, 30% de sua receita na MDE[191].

Em 17.12.2018, foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018. O art. 5º, inciso III, deste normativo permitiu a contabilização, na parcela excedente aos 25% exigidos pela Constituição Federal, das despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio[192].

Recorde-se que o aludido artigo da norma estadual teve sua eficácia suspensa em 10.04.2019, após o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) conceder cautela no âmbito da ADI nº 2077323-86.2019.8.26.0000. Em 02.10.2019, porém, a referida ação foi extinta sem resolução do mérito e a liminar revogada[193].

Levando-se em conta que a LCE nº 1.333/2018 estava plenamente vigente em parte do exercício 2019, conclui-se que, para fins de análise da obrigação contida no

---

[190] CF/1988, 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.*

[191] CE/SP, art. 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.*

Parágrafo único. A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.

[192] *Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018*

Dispõe sobre o sistema de Educação Profissional e Tecnológica do Estado, e dá outras providências

Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:
III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;

[193] Veja-se excerto da ementa do julgado: *III – Contexto subjacente ao questionamento de mérito, não obstante, a revelar hipótese típica de "conflito de legalidade", obstaculizando, por corolário, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, haja vista a natureza meramente oblíqua da ofensa às normas constitucionais tida por caracterizada. Despesas objeto da vinculação constitucional, com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, cuja definição, em âmbito nacional, vem posta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal circunstância implica, com vistas a viabilizar a identificação do vício de inconstitucionalidade apontado, imprescindível confronto prévio da Lei Federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com a Lei Complementar Estadual objurgada, na perspectiva do condomínio legislativo da União e Estados Federados, mercê do que caracterizada inexorável hipótese de ofensa reflexa ao texto constitucional. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial. Carência de ação cujo reconhecimento se impõe. Extinção do feito sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, VI do CPC. Julgamento definitivo da ação nesses termos que torna prejudicado o recurso de agravo interno. [...]* (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2077323-86.2019.8.26.0000, Rel. designado Des. Pereira Calças, j. 02/10/2019)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

art. 255 da CE/SP, o Estado aplicou o percentual de **31,83%** no Ensino, respeitando, portanto, o piso de 30%:

DESPESAS	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	32.658.262	76%
ENSINO SUPERIOR	10.095.776	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**42.754.038**	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	
PERCENTUAL TOTAL APLICADO	**31,83%**	

Fonte: quadro à fl. 313 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

É importante pontuar, que a LCE nº 1.333/2018 permitiu a inclusão de gastos com inativos tão somente na parcela excedente ao limite mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da CF/1988.

Dito de outro modo, na apuração do piso exigido pela Constituição Federal, não pode o Estado valer-se das despesas realizadas com inativos[194].

Na primazia de tal entendimento, verifica-se que, para fins de análise do disposto no **artigo 212 da Constituição Federal**, o Estado de São Paulo aplicou apenas **24,89%** de suas receitas no Ensino, ou seja, não observou o piso exigido de 25%:

DESPESAS COM MDE	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	25.449.148	76%
ENSINO SUPERIOR	7.979.438	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**33.428.586**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	
PERCENTUAL APLICADO	**24,89%**	

Fonte: quadro à fl. 313 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

[194] Com efeito, no parecer prévio relativo às Contas do Governador de 2016, já havia esta Corte alertado que não mais consideraria gastos com inativos na aplicação do ensino:

III.A-1 Atente para a decisão deste Tribunal de não mais considerar, a partir de janeiro de 2018, no cômputo dos gastos com ensino, os valores despendidos com o pagamento dos inativos da educação, adotando medidas orçamentárias. (eTC-5198.989.16-2, evento 77.1, fl. 03)

Na mesma vertente, o parecer prévio relativo às Contas do Governador de 2017 trouxe a seguinte recomendação:
4) Aproveite os recursos voltados à cobertura de insuficiência financeira do regime próprio de previdência estadual – SPPREV para o pagamento de despesas consideradas como aplicação no ensino. (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fl.05)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Ressalte-se que, na apuração de despesas com MDE, foram glosados os **valores repassados às Associações de Pais e Mestres (APMs).**

Para que se possa compreender com maior clareza a exclusão realizada, pertinente tecer breves considerações sobre a fundamentação legal, histórico, natureza e fonte de financiamento das Associações de Pais e Mestres.

Com a reforma educacional promovida pela Lei nº 5.692/1971[195] (que fixava diretrizes e bases para o ensino de 1° e 2º graus) cada sistema de ensino foi obrigado a compreender entidades que congregassem professores e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos escolares.[196]

Esse normativo foi revogado pela Lei nº 9.394/1996, que estabelece as atuais diretrizes e bases da educação nacional. De todo modo, a nova LDB, em seu artigo 14, preleciona que os sistemas de ensino deverão definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os princípios da "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola" e da "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes".

O Plano Nacional de Educação atualmente vigente (Lei nº 13.005/2014) também fez menção a essas entidades ao estabelecer, em sua estratégia 19.4, a necessidade de estímulo, em todas as redes de educação básica, à constituição e ao "fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações".

---

[195] Revogada pela Lei nº 9.394, de 20/12/1996.

[196] Lei nº 5.692/1971, art. 62. *Cada sistema de ensino compreenderá obrigatòriamente, além de serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar entidades que congreguem professôres e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino.*

1º Os serviços de assistência educacional de que trata êste artigo destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar.

2º O Poder Público estimulará a organização de entidades locais de assistência educacional, constituídas de pessoas de comprovada idoneidade, devotadas aos problemas sócio-educacionais que, em colaboração com a comunidade, possam incumbir-se da execução total ou parcial dos serviços de que trata êste artigo, assim como da adjudicação de bôlsas de estudo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

No Estado de São Paulo, o Decreto nº 12.983, de 15 de dezembro de 1978[197] disciplina o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres. De acordo com o Estatuto, as APMs são instituições auxiliares da escola, tendo por finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração família-escola-comunidade (art. 2º). Caracterizadas como entidades com objetivos sociais e educativos, não devem ter caráter político, racial ou religioso, tampouco finalidades lucrativas (art. 3º).

O Estatuto padrão prevê, ademais, que os meios e recursos para atender aos objetivos das APMs serão obtidos através de contribuição dos sócios, convênios, subvenções diversas, doações, promoções diversas e outras fontes, sendo que a aplicação desses recursos financeiros deverá constar do Plano Anual de Trabalho da APM (art. 6º).

Em 2004, com a necessidade de adequar o Estatuto Padrão das APMs ao novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002)[198], sua redação foi atualizada pelo Decreto n° 48.408, de 06/01/2004. A principal mudança introduzida no Estatuto foi a explicitação das APMs como pessoas jurídicas de direito privado (art. 1º). Também houve alteração nos meios e recursos necessários para alcançar os objetivos das APMs, com a exclusão da arrecadação oriunda de "outras fontes".

Atualmente, uma parcela importante dos recursos que garantem a manutenção e funcionamento das APMs paulistas é oriunda de convênios realizados com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE).

Criada em 1987, aludida Fundação é "responsável por viabilizar a execução das políticas definidas pela Secretaria de Estado da Educação, implantando e gerindo programas, projetos e ações destinadas a garantir o bom funcionamento, o crescimento e o aprimoramento da rede pública estadual de ensino"[199].

Segundo o Estatuto da FDE[200], para a consecução de seu objetivo, a Fundação pode celebrar convênios com as APMs, de modo a aportar recursos

[197] Alterado pelo Decreto n° 40.785 de 18/04/1996, Decreto n° 48.408 de 06/01/2004, Decreto n° 50.756 de 03/05/2006 e Decreto n° 63.891 de 05/12/2018

[198] Nesse sentido, veja-se: http://livrozilla.com/doc/915497/org.---observe.

[199] Descrição disponível em: https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/fundacoes/fde/.

[200] Com a redação dada pelo Anexo do Decreto nº 51.925, de 22 de junho de 2007.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

financeiros visando à manutenção preventiva e conservação dos prédios escolares, à higienização sanitária e à manutenção e recuperação de equipamentos.

Na mesma linha, dispõe o Decreto nº 63.615, de 31 de julho de 2018, que a FDE, através de dotações orçamentárias próprias, executará as políticas e ações definidas pela Secretaria da Educação, incluindo o repasse de verbas às Associações de Pais e Mestres e controle das correlatas prestações de contas (art. 2º, *caput* e inc. V).

Com a edição da Lei Estadual nº 17.149, de 13 de setembro de 2019, que instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), as APMs passaram a contar com uma nova fonte de recursos para o financiamento de suas atividades. Conforme o normativo:

> *Artigo 1º - Fica criado o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista - PDDE Paulista, com o objetivo de prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, com vistas a fortalecer a participação da comunidade e a autogestão escolar. Parágrafo único -* ***A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo poderá conceder assistência financeira às unidades executoras representativas da comunidade escolar - Associações de Pais e Mestres (APMs),*** *por meio de transferência direta, mediante crédito do valor do repasse em conta bancária específica.*

Mencione-se que essa Lei foi regulamentada através do Decreto Estadual nº 64.644, de 05 de dezembro de 2019, ou seja, já próximo do fim do exercício.

Deste modo, em consulta às despesas glosadas pela DCG na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, é possível perceber que parte se refere a recursos destinados às APMs via FDE (R$ 77.360 mil) e parte se refere a recursos direcionados às APMs pela Secretaria de Educação através do PDDE Paulista (R$ 651.232 mil):

Repasses para as APMs	R$ milhares	%
Recursos Tesouro FUNDEB - via PDDE Paulista	568.393	78,01%
Recursos Tesouro - via PDDE Paulista	82.839	11,37%
Recursos Tesouro - via FDE	77.360	10,62%
TOTAL	**728.592**	**100,00%**

Fonte: quadro à fl. 322 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

Estas despesas não poderiam ser contabilizadas na aplicação de MDE, tendo em vista que o art. 71, inciso II, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

dispõe expressamente que não constituirão despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino as realizadas com "subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural".

Por este motivo, o detalhado Relatório da Fiscalização Operacional sobre a Manutenção e Reparos em Prédios Escolares, realizada pela DCG, propôs que tais despesas fossem glosadas da aplicação em MDE do Estado:

> *A definição das despesas que são consideradas como realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino é estabelecida pelo art. 70 da LDB. Entre estas, está a "aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino". Já o art. 71 da mesma lei estabelece aplicações que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre estas, se inclui o previsto no inciso II: "subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural". O art. 77 da lei, assim como a CF, prevê a possibilidade de destinação de recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que preenchem os requisitos previstos no artigo.*
>
> ***Dessa forma, o arcabouço legal autoriza a execução de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino por entidades não pertencentes ao Estado, desde que estas sejam escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas***.
>
> *Este, porém, não é o caso das APMs. Embora estas "tenham por finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração família-escola-comunidade" e para isso "mobilizem os recursos humanos, materiais e financeiros da comunidade, para auxiliar a escola, provendo condições que permitam, entre outros objetivos, a conservação e manutenção do prédio, do equipamento e das instalações", obtendo recursos, dentre outras fontes, de "subvenções diversas", inclusive federais, estaduais e municipais, elas não se caracterizam como escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Dessa forma, s.m.j., o valor repassado a elas não integra o cálculo de apuração do cumprimento da aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino.*
>
> *[...]*
>
> *Desta forma, propõe-se a glosa dos valores repassados às APMs das escolas estaduais em 2019. [...]* (eTC-10699.989.20-8, evento 11.1, fls. 115/116, g.n.)

Esse posicionamento coaduna-se com a jurisprudência desse E. Tribunal, conforme se extrai dos precedentes já citados pela DCG, quais sejam: TC-3228/026/06[201] (relatoria do e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga), TC-1726/026/04[202] (relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini) e TC-395/026/09[203]

[201] *[...] as subvenções às Associações de Pais e Mestres (APMs) igualmente não integram o cálculo. Além de não atenderem ao critério geral, já exposto, elas são vedadas pelo artigo 71, II, da LDB, ao prescrever que não constituirão despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino as realizadas com "subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural". Essa é a jurisprudência desta Corte (vg, TC-001726/026/04, relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI).*

[202] *Foi excluído o valor de R$ 1.474.541,00 destinado às APM'S, entretanto tal valor foi repassado na forma de convênios para execução de obras de manutenção no prédio da escola.*

[203] TC-395/026/09, relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Antonio Roque Citadini: Procedem as glosas realizadas com aquisição de mochilas, e os repasses à APM´S, que objetivaram a prática de judô para crianças em estado de vulnerabilidade social, muito embora não se questione a valorização social e esportiva do projeto, é certo que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não recepciona tal despesa, haja vista o que dispõe o Artigo 71, inciso II, da Lei nº 9.394/96.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

(relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini). Em acréscimo, mencione-se a existência dos seguintes precedentes sobre a matéria:

3.1 Em relação à aplicação de recursos no «Ensino».

O voto condutor definiu os seguintes percentuais no ensino (fl. 245) consoante apurado pela Auditoria (fl. 30):

Receita	Valor - R$	
Total da Receita de Impostos	146.321.816,96	100%
Mínimo a ser Aplicado	36.580.454,24	25%
Despesas Consideradas	Valor - R$	
Educação Infantil	16.804.394,96	11,48%
Ensino Fundamental	18.792.205,94	12,84%
Total das Despesas com Ensino	35.596.600,90	24,33%

Novamente a Recorrente solicita a inclusão no cálculo de outras despesas.

Não há, porém, como acolher o recurso.

[...] (C) ***As subvenções às Associações de Pais e Mestres (APMs) igualmente não integram o cálculo.***

Além de não atenderem ao critério geral, já exposto, elas ***são vedadas pelo artigo 71, II, da LDB, ao prescrever que não constituirão despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino as realizadas com "subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural".***

Essa é a jurisprudência desta Corte (vg, TC001726/026/04, relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI).

A orientação vale, sobretudo, quando se está diante de repasses de valor altamente expressivo, como ocorre no caso dos autos (R$ 4.994.117,27 para o ensino fundamental e R$ 649.188,18 para o infantil).

Aliás, no presente caso, conforme documentos trazidos pela Auditoria (fls. 1671/1727 do Anexo), esses repasses serviram para pagamento de contratação de pessoal, contratado indiretamente, sem as cautelas constitucionais para a admissão de servidores (artigo 37, "caput", II, V e IX, da Constituição); também serviram para suportar: encargos sociais (INSS, FGTS, DARF); serviços de monitoramento; materiais de limpeza e de papelaria; despesas com atividades extra-classe; aquisição de cestas básicas; vale transporte; passeios ao Horto e ao Orquidário; Honorários do Contador; despesas bancárias, entre outras. É certo, inclusive, que, com esse procedimento, despesas típicas de pessoal deixam de ser consideradas na apuração do cumprimento do índice máximo de despesas com pessoal a que alude o artigo 20, II, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (TCE/SP, Plenário, TC-3228/026/06, Rel. Cons. Cláudio Ferraz de Alvarenga, confirmado em sede de reexame, j. 16/09/2009, v.u., g.n.)

RELATÓRIO

[...]

A ***Assessoria Técnica*** *que examinou os gastos com Ensino (fls.179/190), confrontando os elementos de defesa sobre o investimento no ensino ao apurado pela auditoria, não acolhe a solicitação da inclusão dos restos a pagar não pagos até 31 de janeiro de 2008, uma vez que*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

a defesa não demonstra que os restos a pagar foram quitados no decorrer de 2008 com o saldo financeiro auferido em 2007.

[...]

*Da mesma forma, **não aceita** os dispêndios com a aquisição de equipamentos e utensílios de cozinha, vez que utilizados nos programas suplementares de alimentação, bem como as despesas com a compra de instrumentos musicais para a fanfarra, **os gastos com as subvenções para as associações de pais e mestres de escolas estaduais e com o pessoal civil do pelotão escolar**. Assim, feitos os cálculos, apura que a municipalidade utilizou-se de **23,28%** das receitas de impostos e transferências, em afronta ao artigo 212 da Constituição Federal.*

[...]

VOTO

[...]

A instrução dos autos demonstra a existência de outra mácula capaz de ensejar juízo desfavorável das contas em apreço.

*Trata-se da insuficiente aplicação de recursos vinculados ao setor educacional. Segundo cálculo criteriosamente elaborado pelas Assessorias Técnicas, **consoante os parâmetros constitucionais e legais e de acordo com reiterada e pacífica jurisprudência deste Tribunal, o Município destinou 23,28%, das receitas advindas de impostos no ensino, em face das deduções realizadas pela auditoria, sobretudo porque incompatíveis com as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.*** (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-2141/026/07, Rel. Cons. Fulvio Juliao Biazzi, confirmado em sede de reexame, j. 24/03/2009, v.u., g.n.)

A questão também foi recentemente enfrentada por essa E. Corte na apreciação das Contas de 2016 da Prefeitura de Jacareí[204]. Conforme constou do Relatório da Fiscalização do eTC-4396.989.16:

B.3.1.1.3. AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS

*Não consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino por desrespeitarem os artigos 70 e 71 da Lei 9.394/96, destacamos as despesas a seguir, no montante de **R$ 12.438.053,80.***

[...]

• Despesas com APMs e APECEs e instituições de caráter assistencial:

Também no período fiscalizado, foram repassados valores a título de subvenção a diversas APMs (Associação de Pais e Mestres) e APECEs (Associação de Pais e Educadores de Creche e Escola). Sobre despesas desse gênero, em que foram verificados os repasses a entidades do terceiro setor (TC-1391/007/12 - transitado em julgado em 17/06/2016), o Exmo. Auditor Samy Wurman emitiu o seguinte entendimento com relação às APMs:

> *Primeiramente, APMs não são entidades aptas a receber subvenção, pois não atendem os requisitos do art. 16, da lei 4320/64, por não prestarem serviços essenciais de educação, saúde ou assistência social. Portanto, não há critério aceitável para escolha de uma APM, já que nenhuma deveria receber subvenção social.*

[204] TCE/SP, Primeira Câmara, eTC-4396.989.16, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, confirmado em sede de reexame, j. 04/12/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/11/2019, v.u., g.n.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

A maior parte do dinheiro público repassado é gasto com pessoal selecionado por critério subjetivos e não por concurso público, sendo que desempenham funções típicas de uma escola pública, devendo ter sido admitidos diretamente pela Prefeitura via concurso. Assim, a APM serve para o Poder Público indiretamente fugir da obrigação de fazer concurso público.

Ademais, materiais de consumo comprados com o dinheiro da subvenção deveriam ter sido licitados diretamente pela Prefeitura, pois seu uso reverte em prol da escola pública. Assim, novamente foge o Poder Público do dever constitucional de licitar.

Por fim, ao usar a entidade para indiretamente admitir pessoal que trabalha pela escola, a Prefeitura burla os limites de gasto com pessoal da LRF.

Nesse sentido, tendo em vista as manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos da Casa e do D. Ministério Público de Contas, e nos termos do que dispõem a Constituição Federal, art. 73, §4º e a Resolução n° 03/2012 deste Tribunal, ***JULGO IRREGULARES*** *as prestações de contas dos recursos repassados, conforme artigo 33, inciso III, c/c com o artigo 36, parágrafo único ambos da Lei Complementar n.º 709/93, condenando a Beneficiária a não mais receber subvenções sociais, por não se tratar de entidade que cumpra os requisitos do art. 16, da lei 4320/64"(grifos nossos).*

Além dos gastos com essas Associações, também receberam ***subvenções*** *as instituições de caráter assistencial que, por força do inciso II, art. 71, da LDBE, não se constituem em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Liquidadas e pagas à conta da Educação Infantil, estes repasses comprometeram ***o montante líquido de R$ 4.952.059,55***[205]*, rateados em R$ 754.000,00, em favor das APMs e APECEs, e R$ 4.198.059,55, para as entidades assistenciais, e que, pelas vedações legais e pelo entendimento dessa Corte de Contas, não foram feitas pelas vias regulares, sendo, por isso, passíveis de redução no cálculo de tais limites.* (TCE/SP, eTC-4396.989.16, evento 114.148, Relatório da Fiscalização, sublinhas e grifos no original)

Cumpre salientar que referida glosa foi confirmada pela ATJ naquele processo e acolhida pelo voto do e. Relator Sidney Estanislau Beraldo:

[...] as contas se ressentem de grave irregularidade, capaz de comprometê-las por inteiro. Refiro-me à insuficiente aplicação de recursos próprios no Ensino.

A Fiscalização apurou (fl. 52) que, após as devidas glosas efetuadas no montante de R$ 12.958.404,58[206]*,* ***a Prefeitura aplicou o percentual de 22,81% no ensino, em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.***

O Setor Especializado da ATJ considerou acertada a glosa efetuada pela Fiscalização, ratificando os cálculos apresentados, tendo em vista que a defesa não conseguiu comprovar que as despesas impugnadas[207] *fossem, de fato, voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que algumas tenham beneficiado direta ou indiretamente a rede escolar.*

---

[205] *Executados na subfunção 365-Educação Infantil, código de aplicação 210, de acordo com o levantamento realizado no Sistema AUDESP (arquivos B.3.1 - Subvenções APM-Educ Infantil e Fundamental e B.3.1 - Subvenções Instituições Assist- Educ Infantil e Fundamental):*
-APM e APECEs: Empenhos nº94,95,96,97,98,99,100,101,102,103,104,105,106,107,108,109,110,111,112,113,114,115,116,117, 118,119,120,121,122,123,124,125,126,127,128,129,130,131,132,133,134,135,1135,1136,3930,7630,8936,8938 e 9543.
-INSTITUIÇÕES ASSISTENCIAIS: Empenhos nº 136,137,138,139,140 e 141, todos de 2016.

[206] Despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB = R$ 12.438.059,55
RP próprios não pagos até 31-01-2017 = R$ 520.345,03

[207] Gastos com coleta de lixo (R$ 4.325.658,64), despesas com o programa "EducaMais" (R$ 3.065.768,51),

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

> *Portanto, o Município descumpriu o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino o equivalente a 22,81% das receitas resultantes de impostos.*
>
> *Com base no artigo 59, § 1º, V, da LRF, foi o Município alertado, por 3 (três) vezes, sobre o possível não atendimento dos mínimos constitucionais e legais da Educação.*
>
> *Nesse contexto,* ***acompanho integralmente as manifestações da Fiscalização e do Setor Especializado da ATJ, posto que o descumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal é causa suficiente, por si só, para a desaprovação das contas***. (TCE/SP, Primeira Câmara, eTC-4396.989.16, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, confirmado em sede de reexame, j. 04/12/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/11/2019, v.u., g.n.)

Avançando na discussão, é oportuno traçar as distinções necessárias entre o caso em apreço e outros dois precedentes mencionados pela DCG, quais sejam: o eTC-008812.989.16[208] e o TC-2028/026/07[209] (evento 128.2, fls. 315/316 do Relatório da DCG 2019).

---

dispêndios com APMs e APECEs e instituições de caráter assistencial (R$ 4.952.059,55) e custos com locação de imóvel e compra de uniformes escolares (R$ 94.567,10).

[208] *A Fiscalização entendeu que as comprovações dos repasses estão irregulares uma vez que a jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido da impossibilidade de repassas às APMs para realizar atividades inerentes aos órgãos públicos.*
[...]

A jurisprudência que se firmou nesta Casa, caminha no sentido da impossibilidade de repasses públicos para as APMs – Associações de Pais e Mestres destinados a contratar pessoal ou adquira suprimentos para as escolas públicas.

Assim se conclui porque a prática do uso de repasses públicos para as Associações de Pais e Mestres adquirirem materiais ... para suprir necessidades das unidades escolares [...] se encontra ao arrepio das normas de licitações.

A Prefeitura municipal não deve delegar tais ações às referidas associações porque é da responsabilidade da Administração Pública manter as escolas municipais, municiando-as com os materiais necessários [...] para a consecução dos programas voltados ao ensino público.

[...]

Ademais, o ato administrativo que transfere atividades rotineiras de sua alçada para serem executadas por entidades do terceiro setor, não se coaduna com os estágios basilares do gasto público, evidenciando clara afronta aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da economicidade.

Os desacertos são relevantes e foram aptos a comprometer a legalidade das despesas, culminando pela irregularidade de toda a prestação de contas em análise.

Deixo no entanto de condenar as APMs à devolução dos recursos, haja vista que não há notícias de que os serviços não foram executados, bem como a inexistência de indícios sobre desvios ou malversação. No mesmo sentido, deixo de aplicar outras sanções ao gestor público porque o mesmo suspendera os repasses e procurou solucionar as impropriedades tão logo tomou conhecimento da posição deste Tribunal.

[209] *No entanto, acolho a manifestação de SDG e considero a maior parte dos dispêndios realizados pelas Associações de Pais e Mestres relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96.*
De outra parte, assim como aquele órgão, não considero despesas diretamente ligadas aos fins educacionais aquelas abaixo relacionadas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

No primeiro precedente (eTC-008812.989.16), não se discutiu a inclusão de repasses às APMs no cômputo das ações de MDE, mas tão somente a sua legalidade.

No segundo precedente (TC-2028/026/07), o TCE/SP foi favorável à inclusão dos repasses às APMs em virtude da comprovação das efetivas aquisições de bens e serviços em itens afetos ao ensino público. No caso ora em análise, entretanto, grande parte dos repasses às aludidas Associações foi realizada nos últimos dias de dezembro e outra parte no mês de janeiro, tornando inviável a aplicação efetiva deste montante em MDE no exercício 2019 (evento 128.2, fls. 323/324 do Relatório da DCG 2019).

A agravar a situação, verificou-se que: (*i*) **não foram apresentados planos de aplicação financeira definindo como os recursos seriam aplicados pelas APMs**; (*ii*) **não havia ferramenta de captação da informação sobre como os recursos poderiam ser utilizados por cada APM, nem sequer precisão de quando as informações sobre as despesas realizadas seriam disponibilizadas**; (*iii*) **não havia documento formal contendo as diretrizes e plano de trabalho para aplicação dos recursos repassados ou orientações sobre como a prestação de contas seria realizada** (evento 128.2, fls. 323/324 do Relatório da DCG 2019).

Sobre a impossibilidade de considerar tais despesas como aplicação em MDE do exercício 2019, são irreprocháveis as conclusões da Diretoria de Contas do Governador:

> *O caso concreto que se apresenta trata-se de* ***repasses realizados ao final do exercício, sem tempo hábil para aplicação dos recursos no período de apuração das despesas com ensino, sem programa de trabalho para aplicação e sem regras definidas para a prestação de contas, portanto, em nossa percepção, sem precedentes.***
>
> *[...]*
>
> *Apenas recentemente, em 01/05/2020, entrou em vigor, o procedimento para a Prestação de Contas a ser realizada pelas APM´s, objeto de regulamentação através da Resolução SEDUC nº 49 de 30/04/2020. Nesta resolução ainda se prevê a futura edição de um Manual de Execução do PDDE Paulista, com normas complementares para o processo de prestação de contas, que poderá ocorrer até janeiro/2021. Ou seja,* ***resta comprovado que nenhuma aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino ocorreu no exercício de 2019*** (evento 128.2, fls. 321 e 324 do Relatório da DCG 2019).

Pertinentes, ademais, os esclarecimentos prestados pela d. Chefia da ATJ sobre a matéria:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

> *Com todo o respeito a opiniões divergentes, não me sinto confortável em afirmar que esses valores foram usados ou aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2019, ou seja, que o ensino foi diretamente beneficiado de alguma forma no exercício findo com os repasses realizados, já que, afora as prescrições normativas, não há nenhum plano de trabalho ou outro documento que evidencie em que ação e de que forma os tais recursos serão empregados.*
>
> *Importante deixar claro que a minha censura não é dirigida ao PDDE Paulista, mas à inclusão das transferências realizadas em 26/12/2019 nos cálculos da despesa com ensino e FUNDEB no exercício em exame, uma vez que se deram de forma precária, antes mesmo da sua completa normatização, e sequer parte dos valores foi diretamente aplicada nas ações especificadas no artigo 70 da LDB em 2019 ou até 31/03/2020.*
>
> *Da maneira como tudo ocorreu – e posso estar equivocada –, a impressão que tenho é a de que os repasses foram feitos às pressas, quando se constatou que os montantes aplicados na MDE eram insuficientes ao cumprimento do artigo 255 da Constituição Estadual e do artigo 21 da Lei nº 11.494/07, e não havia mais tempo hábil a sanar a falha.*
>
> *[...]*
>
> *Em outras palavras, o emprego de numerário naquelas atividades pode ser feito indiretamente pelo Estado via APMs, mas o simples repasse para estas Entidades, por si só, não é ação que compõe o artigo 70 da LDB e, portanto, não deve ser contabilizado para os fins do artigo 255 da Constituição Estadual, nem do artigo 21 da Lei nº 11.494/07*
>
> *[...]*
>
> *No presente caso, não houve **efetiva aplicação ou utilização** dos recursos glosados em quaisquer das ações discriminadas no artigo 70 da LDB dentro do exercício de 2019, nem no primeiro trimestre de 2020; houve tão somente a transferência de numerário entre contas, com a **expectativa** de que as APMs empreguem as quantias recebidas na realização de tais atividades futuramente.* (evento 141.4, fls. 81/83, negritos no original, sublinhas do MPC).

Assim, a insuficiente aplicação de recursos no ensino deve ser tratada como **motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável a estas Contas,** tendo em vista (*i*) a jurisprudência consolidada do TCE/SP; (*ii*) a decisão de não mais permitir a inclusão de despesas com inativos na apuração do piso de 25% exigido pela CF/1988; (*iii*) as pertinentes glosas de recursos repassados às APMs e indevidamente incluídos pelo Estado na apuração de gastos com MDE; e (*iv*) as específicas recomendações exaradas nas Contas do Governador de 2016 e 2017.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

UTILIZAÇÃO DO FUNDEB

Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) substituiu o antigo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que vigorou de 1998 a 2006.

Caracterizado como fundo especial (art. 71 da Lei nº 4.320/1964[210]) e de natureza contábil, é destinado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública, assim como à valorização dos profissionais da educação, tendo sua vigência prevista para o período de 2007 a 2020 (art. 60, *caput*, do ADCT).

O arranjo dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e Municípios, foi assegurado mediante a criação, nos respectivos âmbitos Estadual e Distrital, de um fundo próprio, o que importa dizer que, atualmente, existem 27 fundos dessa natureza (art. 60, *caput*, I, do ADCT).

Quanto à aplicação, estabelece o artigo 21 da Lei nº 11.494/2007 que os recursos dos fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública (conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/1996), sendo que até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Ademais, os recursos do Fundeb, por expressa determinação constitucional (art. 60, inc. XII do ADCT)[211] possuem vinculação de ao menos 60% destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (art. 22, Lei nº 11.494/2007), enquanto que os restantes 40%, assim como os recursos do tesouro recebidos pela arrecadação e transferência de impostos (art. 212 da CF/1988), possuem vinculação genérica, devendo ser utilizados nos termos do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996).

---

[210] Lei nº 4.320/1964, art. 71. *Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*

[211] ADCT da CF/1988, art. 60, inc. XII - *proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

No âmbito do Expediente eTC-5980.989.19-8, após representação da 2ª Procuradoria do Ministério Público de Contas de São Paulo, foi determinada apuração sobre possível utilização de recursos do Fundeb para a cobertura de insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social. Na ocasião, o Estado confirmou o emprego de recursos do Fundeb para pagamento de inativos, sob o argumento de que não haveria proibição expressa a este respeito (eTC-5980.989.19-8, evento 66).

A despeito da argumentação aduzida pelo Governo Estadual, o fato é que os aportes para cobertura de insuficiência financeira do RPPS não podem ser computados entre os gastos admitidos com recursos do Fundeb.

Vale aqui lembrar o que dispõe o art. 21, *caput*, da Lei do Fundeb:

> *Lei 11.494/2007, 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****.*

Ao apreciar as Contas do Governador de 2018, o E. TCE/SP reconheceu que as despesas com aportes para cobertura de insuficiência financeira não poderiam ser admitidas na aplicação do Fundeb. O Plenário resolveu, contudo, modular os efeitos dessa Decisão na conformidade do voto do e. Conselheiro Renato Martins Costa.

Conforme consta do Parecer, tal modulação passará a valer apenas a partir do exercício 2020:

> ***1 - MODULAÇÃO DE EFEITOS (Aplicação de recursos do FUNDEB):***
> *- No exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R$3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R$683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes.* (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fl. 03 do Parecer).

Por conta da Decisão proferida nas Contas do Governador de 2018, os gastos com inativos podem ser considerados na aplicação do Fundeb 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Entretanto, ainda que se considerem tais gastos[212], de acordo com a DCG, em 2019 **o Governo do Estado deixou de aplicar R$ 568.899 mil de recursos do Fundeb, o que equivale a 3,25% do total de recursos recebidos do Fundo, em afronta ao art. 21 da Lei nº 11.494/2007** (evento 128.2, fl. 328 do Relatório da DCG 2019).

A parcela não aplicada refere-se a valores glosados pela Fiscalização, sintetizados na tabela a seguir:

EXCLUSÕES DE DESPESAS - RECURSOS FUNDEB	R$ milhares
31901312 - OUTRAS CONTRIBUICOES DE PREV.SOCIAL[213]	506
33504106 - CONTR.A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019[214]	407.221
44504202 - AUXILIO A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019[215]	161.172
SOMA	**568.899**

Fonte: adaptado pelo MPC a partir de quadro às fls. 327/328 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

Como é possível observar, **a maior parte das exclusões (R$ 568.393 mil) são referentes aos repasses realizados para as APMs com fulcro na Lei Estadual nº 17.149/2019**, que criou o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista.

Uma vez que não há qualquer evidência de que tais recursos tenham sido efetivamente empregados em atividades de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino até o primeiro trimestre de 2020, entende-se que não podem ser computados para fins de averiguação do atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/2007.

Além disso, foram excluídos R$ 506 mil registrados sob a rubrica "31901312 - OUTRAS CONTRIBUICOES DE PREV.SOCIAL". Esse montante refere-se a despesas de exercícios anteriores, que não poderiam ter sido custeadas com recursos do ano corrente provenientes do Fundeb, como asseverado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais:

---

[212] De acordo com o Setor de Cálculos da ATJ:
No que diz respeito aos R$3.415.306.000,00 utilizados na cobertura da insuficiência financeira do instituto próprio de previdência (SPPREV), conforme destacamos no "item II.1" desta manifestação, esta E. Corte de Contas decidiu pela modulação para a redução gradual da aplicação dos recursos do FUNDEB no custeio dos inativos, na proporção de 1/5 (um quinto) ao ano, a contar do exercício de 2020.
A título informativo, salientamos que se fosse expurgada referida monta (19,52%) já no exercício em análise, os investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino vinculados aos recursos do FUNDEB, representariam 77,23% da receita deste Fundo. (evento 141.1, fl. 43)

[213] *Refere-se a Despesas de Exercícios Anteriores, localizadas em análise das notas de lançamento, conforme foi apurado em item de exclusões e glosas (R$ 506 mil)* (evento 128.2, fl. 328).

[214] *Refere-se aos repasses às Associações de Pais e Mestres (APM´s), glosados conforme fundamentação apresentada em item de exclusões e glosas (R$ 568.393 mil)* (evento 128.2, fl. 328).

[215] *Refere-se aos repasses às Associações de Pais e Mestres (APM´s), glosados conforme fundamentação apresentada em item de exclusões e glosas (R$ 568.393 mil)* (evento 128.2, fl. 328).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

> *As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) deverão entrar no cômputo da aplicação mínima em MDE no exercício em que foram efetivamente empenhadas, desde que não tenham sido consideradas em exercícios anteriores e desde que atendam os critérios para serem consideradas despesas em MDE.*
>
> *Ressalte-se que* ***não se pode efetuar pagamento de despesas de exercício anterior (DEA) com recursos do ano corrente provenientes do FUNDEB****. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.* (STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, p.293, g.n.)

Cartilha disponível no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação reforça a necessidade de quitar débitos de exercícios anteriores com outros recursos que não os originários do Fundeb:

> ***5.4. Os recursos do Fundeb podem ser aplicados em despesas de exercício anteriores?***
> *Não. Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.*[216]

<u>O próprio TCE/SP afirma em sua página a impossibilidade de se utilizar os recursos do Fundo para cobertura de despesas de exercícios anteriores</u>:

> ***Os recursos do FUNDEB podem ser aplicados em despesas de exercícios anteriores?***
> *Os recursos do FUNDEB devem ser aplicados no exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos, portanto, não podem ser utilizados para cobertura de exercícios anteriores*[217].

Em diversas oportunidades esta E. Corte de Contas confirmou esse raciocínio ao glosar, da aplicação do Fundeb, valores indevidamente direcionados ao pagamento de despesas de exercícios anteriores. Nesse sentido:

> *O mesmo tratamento deve ser estendido em relação ao seu pedido de se considerar os empenhos inscritos em restos a pagar de exercícios anteriores que foram pagos com recursos do FUNDEB.*
>
> *Nesse caso específico, tem-se* ***que a norma em questão é clara e não admite interpretação****.*
>
> ***Somente serão consideradas as despesas contraídas dentro do próprio exercício, não sendo admissível a inclusão de despesas empenhadas em exercício anterior,*** *como é o caso dos restos a pagar, cujo pagamento deve ocorrer com recursos auferidos no exercício de origem.*
> *A administração, ao pretender adicionar os restos a pagar de 2009 pagos em 2010 na aplicação do FUNDEB de 2010, almeja justamente incluir despesas não contraídas no exercício examinado para se atingir o percentual mínimo de 100% dos recursos do FUNDEB.* ***É de se destacar que a concretização do pagamento dos restos a pagar relativo às despesas com recursos do FUNDEB no exercício seguinte ao da aplicação nada mais é do que um dever da municipalidade e, nisso, em nada altera a apuração dos gastos realizados no exercício em exame, pois não o desobriga de despender os 100% do FUNDEB arrecadados em 2010****.*

[216] Cartilha disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/167-fundeb?download=6192:versao-para-impressao. Acesso aos 18/05/2020.
[217] Informação disponível em: http://www3.tce.sp.gov.br/kb/entry/6/. Acesso aos 18/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Observe-se, ainda, que ***considerar esse tipo de despesas no cômputo do FUNDEB, como quer o recorrente, é validar que o saldo financeiro relativo ao exercício de 2010 não será utilizado em tempo algum.***

[...]

Ressalto, inclusive, que este e. Tribunal Pleno já consignou que "o artigo 21 da Lei n. 11.494 é taxativo em marcar o prazo de aplicação e foi editado exatamente para terminar com esse procedimento, praticado por alguns Municípios no regime do FUNDEF. ***A se permitir o cômputo de despesas efetuadas depois de exaurido o prazo legal vai se repetir a situação anterior: a existência de um 'saldo rotativo' não aplicado, renovado ano a ano, que simplesmente não é utilizado nos fins a que se destina.*** *O procedimento descumpre a lei, contraria a razão de sua edição e a orientação do Ministério da Educação aos Municípios"*[218]. (TCE/SP, Pleno, Reexame do TC-2586/026/10, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 19/12/2012, v.u., g.n.)

[...] o Recorrente pugna pela inclusão, no cômputo do FUNDEB, das despesas empenhadas e pagas em janeiro de 2016, como se tivessem sido realizadas dentro do exercício em apreciação (2015), argumentando que a adoção desse procedimento justifica-se pelas disposições da legislação trabalhista aplicável aos servidores municipais (CLT – pagamento do salário até o 5º dia útil do mês seguinte). Alternativamente, pede a desconstituição das glosas efetivadas, com a consequente inclusão de diversas despesas.

Consoante destacou ATJ, ***tanto a Lei do FUNDEB***[219] ***quanto as orientações do Ministério da Educação***[220] ***vedam a utilização dos recursos do Fundo para arcar com obrigações de exercícios anteriores.*** *Incabível, portanto, a pretensão recursal de se promover o retorno das glosas referentes a despesas de períodos precedentes.* (TCE/SP, Pleno, Reexame do TC-2551/026/15, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 28/11/2018, v.u., g.n.)

Conforme se observa, os motivos determinantes à emissão do juízo desfavorável aos demonstrativos diz respeito à insuficiente aplicação de recursos no ensino geral, além da afronta ao artigo 21 da Lei Federal n° 11.494/07, sendo apurado que os recursos do FUNDEB não foram integralmente aplicados no exercício.

[...]

Agora em sede de reexame, os documentos juntados, conforme minuciosa exposição do setor especializado da ATJ, não foram suficientes para demonstrar que os valores empregados tenham atendido às determinações legais.

Neste sentido, acolho os argumentos do setor especializado da Assessoria Técnica, entendendo ser ***impossível atender a solicitação de apropriação do parcelamento de encargos sociais no valor de R$ 361.817,71, em razão da jurisprudência***[221] ***dominante desta Corte não admitir no cômputo do ensino, despesas de exercícios anteriores, o que afrontaria o princípio da anualidade e orientação do próprio Ministério da Educação***. (TCE/SP, Pleno, Reexame do TC-2590/026/10, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 06/11/2013, v.u., g.n.)

---

[218] *TC-1774/026/98 – Sessão Plenária de 19/10/2010*

[219] *Artigo 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 (...)"*

[220] *"5.4.Os recursos do Fundeb podem ser aplicados em despesas de exercícios anteriores?*

Não. Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb". Fonte: Ministério da Educação, FUNDEB – Perguntas Frequentes, atualizado em 31/03/2014.

[221] *TC-2401/026/07, TC-1862/026/08, TC-1768/026/08, TC-1930/026/08 e TC0583/026/09.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Tal entendimento coaduna-se com o asseverado por outros Órgãos de Controle do país. Com efeito, assim dispõe a Nota de Orientação Técnica nº 06/2013 da Controladoria Geral do Estado de Tocantins:

> *9. Por fim, conclui-se que os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, no ano que são transferidos, pois conforme explicitado, no conjunto normativo e jurisprudencial, não se pode efetuar pagamento de despesas de exercício anterior com recursos do ano corrente provenientes do FUNDEB*[222].

Da mesma forma entendeu o E. TCE/SE, na sessão plenária de 26.04.2018, ao afirmar em Consulta que não é "possível a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 'vinculados ao exercício vigente para fazer face ao pagamento de restos a pagar de despesas com o Fundeb de exercícios anteriores'.

Como bem ressaltado pelo então Procurador-Geral de Contas daquele Estado, "o Fundeb não surgiu como fundo para resgate da dívida flutuante; surgiu para sua efetiva aplicação nas despesas públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo para a melhoria do sistema educacional brasileiro. Neste sentido, o Fundeb não surgiu para ser economizado; ele surgiu para ser utilizado e exaurido dentro do exercício"[223].

Cumpre sublinhar que **a jurisprudência consolidada do TCE/SP há tempos recrimina a falta da aplicação integral do Fundeb**. A seguir, alguns precedentes exemplificativos do vasto número de contas de prefeituras municipais que receberam pareceres prévios desfavoráveis em razão de falhas na aplicação dos recursos do Fundeb:

> [Prefeitura de Valinhos, Fundeb: **97,80%**] *Contudo aplicou 97,80% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, sem a utilização da parcela diferida no 1º trimestre de 2017.*
>
> *Os cálculos elaborados pela Fiscalização, endossados pela Assessoria Técnica competente (Evento 187.1), constataram que a Origem não comprovou a aplicação de R$921.666,52, o que representa 2,20% do total de recursos provenientes do FUNDEB, que totalizaram R$41.893.932,72.* (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4418.989.16, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 27.11.2018, v.u.)
>
> [Prefeitura de Sarapuí, Fundeb: **98,25%**] *O Executivo Municipal de Sarapuí aplicou na educação básica, o percentual de 26,38%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 75,77% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Porém, aplicou 98,25% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, sem a devida complementação pela utilização da parcela diferida no 1º trimestre de 2017 no caso dos autos, já são causas suficientes para*

[222] Nota Técnica disponível em: https://central3.to.gov.br/arquivo/230831/. Acesso aos 18/05/2020.
[223] Informações disponíveis em: http://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=335. Acesso aos 18/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

comprometer os demonstrativos (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4250.989.16, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 04.12.2018, v.u.)

[Prefeitura de São Simão, Fundeb: **92,03%**] *AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE SÃO SIMÃO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016, não estão por merecer parecer prévio favorável, por uma única razão, a saber: pela não aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB, restrito 92,03%. Como bem ponderou Assessoria Jurídica de ATJ "não se pode computar como aplicação no ensino, despesa que a própria Origem se recusou a considerá-la como devida ao INSS".* (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4097.989.16, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. 04.12.2018, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Ribeirão Grande, Fundeb: **98,69%**] *[...] os pagamentos quitados no exercício corresponderam a 98,69% do total recebido (R$3.868.538,24), haja vista excluídos os restos a pagar na ordem de 1,31% (R$49.044,80) porque pendentes de prova de quitação até a oportunidade da inspeção presencial (09/05/2017), o que configura inobservância do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07.* (TCE/SP, 1ª Câmara, eTC-4050.989.16, Rel. Substituta de Conselheiro Silvia Monteiro, j. 22.05.2018, v.u.)

[Prefeitura de Ribeirão Branco, Fundeb: **95,84%**] *Mais uma irregularidade que compromete as contas é a falta de aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do Ensino, em detrimento da norma prevista no artigo 212 da Constituição Federal, bem como da totalidade dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, em ofensa ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.* (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4233.989.16, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 30.10.2018, v.u.)

[Prefeitura de Potim, Fundeb: **95,52%**] *O FUNDEB é um fundo de natureza contábil que tem a missão democrática de amenizar as diferenças regionais existentes, na medida em que redistribui parte dos impostos retidos, na medida do número de alunos matriculados em cada Município.*

Sendo assim, a aplicação dos recursos do FUNDEB ganha importância estratégia na tarefa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Bem por isso a Lei 11.494/07 impõe que a aplicação dos recursos recebidos seja realizada, no mínimo em 95% dentro do próprio exercício e, quanto ao saldo diferido - no máximo de 5%, seja investido até o final do 1º trimestre do exercício seguinte.

No caso em destaque o Município aplicou 95,52% durante o exercício; no entanto, quanto ao saldo residual de R$503.870,91, foi anotado pela fiscalização que ocorreram depósitos parcelados na conta própria - conquanto ali já deveriam ser mantidos e, ademais, faltantes R$227.025,85.

Nesse sentido, a Origem não cumpriu a aplicação da integralidade dos recursos do FUNDEB, bem como, deixou de esclarecer a destinação do valor não mantido em conta própria. (TCE/SP, 1ª Câmara, eTC-4032.989.16, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 06.11.2018, v.u.)

[Prefeitura de Pontes Gestal, Fundeb: **91,30%**] *No caso em destaque o Município aplicou 91,30% durante o exercício e, mesmo que tenha procedido a investimento faltante de 8,69% - R$ 109.235,58 até o final do trimestre do ano seguinte, observa-se que houve flagrante desconformidade aos preceitos estabelecidos pelo art. 21, da Lei 11.494/07.*

O ponto foi detalhadamente analisado pelo setor próprio da Assessoria Técnica, registrando que a Deliberação TCA-24468/026/11 impede a integralização de valores que não tenham guardado rigorosa observância aos percentuais e prazos estabelecidos naquele normativo – aqui no caso, em relação à apropriação das despesas com o PASEP.

Além disso, o setor bem se pronunciou em exaustiva avaliação sobre os recursos recebidos ao final do período, indicando que os acréscimos de impostos (FPM) à conta do

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

fenômeno da repatriação de valores do período não tiveram influência sobre os percentuais alcançados.

Nesse sentido, a Origem não cumpriu a aplicação do mínimo estabelecido dentro do próprio exercício, ou seja, 95% da verba do FUNDEB, empecilho que obsta a aprovação das contas. (TCE/SP, 1ª Câmara, eTC-4227.989.16, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 27.11.2018, v.u.)

[Prefeitura de Paranapanema, Fundeb: **97,08%**] *No setor de Ensino, a Prefeitura de Paranapanema apresentou falhas atinentes à aplicação do FUNDEB que merecem reprovação.*

Inicialmente a Fiscalização verificou que a parcela diferida, de R$203.553,16, não foi transferida para conta específica. No primeiro trimestre do exercício seguinte, nenhuma despesa foi empenhada no código de aplicação destinado à utilização desta parcela. Desse modo, não restou comprovada a aplicação desse montante.

Verificou, ainda, que saldo restante na conta do FUNDEB ao final do exercício, de R$58.276,12, era inferior ao valor da parcela diferida, indicando possível utilização do recurso para fins diversos daquele a que se destinam.

Embora a Origem afirme que a parcela diferida foi utilizada no primeiro trimestre do exercício seguinte, não há elementos técnicos que permitam concluir nesse sentido, conforme salientou o setor especialista da ATJ, repisando que não houve aplicação excedente no período que pudesse ser atribuída a saldo residual de 2016, já que as despesas totais ficaram aquém dos valores recebidos, segundo os demonstrativos do Sistema Audesp. (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4005.989.16, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 23.10.2018, v.u.)

[Prefeitura de Leme, Fundeb: **99,76%**] *Outra questão que pesa sobre as contas diz respeito a não aplicação integral dos recursos do FUNDEB.*

*Nesse caso, consoante atestou o setor responsável de ATJ, houve a aplicação de **99,76%** do FUNDEB recebido na proporção de 99,59% até 31/12/2016 e 0,17% no primeiro trimestre/2017, permanecendo a deficiência de R$102.972,71 (0,24%), descumprindo o preceituado no artigo 21, § 2º, da Lei Federal n. 11.494/2007.* (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4304.989.16, Rel. Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, j. 11.09.2018, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Itanhaém, Fundeb: **98,49%**] *Também reprovável a insuficiente aplicação dos recursos do Fundeb, ante a utilização, confirmada pelo Setor de Cálculos, de somente **98,49%** do recebido, em ofensa ao disposto no § 2º, artigo 21 da Lei nº 11.494/07. [...]* (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4392.989.16, Rel. Substituto de Conselheiro Josué Romero, j. 27.11.2018, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Irapuã, Fundeb: **99,77%**] *Em que pesem os avanços nos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial, as alegações de defesa apresentadas não foram aptas a elidir as falhas graves que maculam as contas, quais sejam, gasto com pessoal superior ao limite de 54%, insuficiência no pagamento dos precatórios, descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e não aplicação integral do FUNDEB (99,77%).* (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-3923.989.16, Rel. Substituto de Conselheiro Josué Romero, j. 25.09.2018, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Iguape, Fundeb: **98,38%**] *No entanto, o Município não utilizou a integralidade do montante advindo do FUNDEB, no período examinado, contrariando o disposto no artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07.*

Com efeito, conforme declarado pelo próprio setor de orçamento e contabilidade da Prefeitura (evento 69.22), além de não ter sido depositada em conta específica, a parcela diferida do FUNDEB (1,62%) não foi aplicada no exercício de 2017. Tendo em vista que o

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

montante não investido no ensino atingiu R$181.329,47, entendo, assim como MPC, que a falha não comporta indulto, e, via de consequência, acaba contribuindo para a emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos.

Ademais, corroboram na prolação de juízo desfavorável à matéria a demanda por vagas nas creches (350 crianças – 10,15% das matrículas disponíveis na Rede Municipal) e os resultados insatisfatórios obtidos pelo ensino municipal, tanto no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) quanto no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). (TCE/SP, 1ª Câmara, eTC-4295.989.16, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 14.08.2018, v.u.)

[Prefeitura de Embu-Guaçu, Fundeb: **99,18%**] *No ensino, foi deixado de aplicar a totalidade dos recursos advindos do FUNDEB, não obedecendo, ao disposto pelo artigo 21, §2º, da Lei Federal n° 11.494/2007.* (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4288.989.16, Rel. Cons. v, j. 09.10.2018, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Parapuã, Fundeb: **97,75%**] *Devo reforçar que a aplicação anual no ensino deve ser, minimamente, de 25% dos recursos advindos da arrecadação e transferência de impostos e, pela totalidade dos recursos do FUNDEB em cada exercício orçamentário.*

Aliás, não se permite nem mesmo a compensação entre os sistemas de manutenção e desenvolvimento do ensino conta Tesouro e conta FUNDEB.

Essa sistemática é assentada na jurisprudência desta E.Corte, bastante difundida e, sobretudo, também conhecida pela edição da Deliberação 24468/026/11 – publicada junto ao DOE de 28.07.11. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-2403/026/15, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 29.11.2017, trânsito em julgado em 02.02.18, v.u.)

[Prefeitura de Valinhos, Fundeb: **97,61%**] *Entretanto, conforme já exposto na decisão recorrida, inexistiram quaisquer ajustes promovidos pela Fiscalização ou pelos órgãos de instrução deste Tribunal que tivessem motivado a redução do montante aplicado, restando ratificado o direcionamento de insuficientes 97,61% das verbas do FUNDEB no período em apreço, sem que se tivesse utilizado a parcela diferida (2,39% - R$972.135,80) no primeiro trimestre de 2016, transgredido, portanto, o § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.*

A prática acarretou destinação de expressivos recursos (R$972.135,80), antes vinculados ao ensino, aliás, carente por investimentos em infraestrutura e equipamentos, conforme constatado pela Fiscalização Operacional realizada no período examinado, à diversa finalidade de interesse do gestor. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-2278/026/15, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 28.11.2018, trânsito em julgado em 24.01.2019, v.u.)

[Prefeitura de Santa Isabel, Fundeb: **98,61%**] *Inicialmente, vejo que o insurgente não apresentou qualquer elemento que comprove a efetiva aplicação de recursos recebidos do FUNDEB nos termos do estabelecido no artigo 21, caput e §2º, da Lei nº 11.494/07.*

Ainda que, em seu competente e bem elaborado parecer, ora acolhido, a Unidade de Economia da ATJ tenha procedido a ajustes no cálculo de referidas aplicações, o percentual final, de 98,61%, ainda se afigura aquém daquele exigido pela legislação de regência, fator que, por si só, já se mostra suficiente para manutenção do juízo pela reprovação da matéria.

Como bem pontuado pela ATJ, não é passível de exclusão do cálculo da aplicação em 2015, o montante de R$61.479,77, por este ter constituído, na verdade, Restos a Pagar do FUNDEB que haviam sido contabilizados em 2014 como valor investido em manutenção e desenvolvimento do ensino, mas que foram cancelados em 2015. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-2619/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 05.12.2018, v.u.)

[Prefeitura de Rubinéia, Fundeb: **99,36%**] *NO MÉRITO, as alegações da defesa, nesta fase processual, não alteraram o juízo do Parecer recorrido, pois, não houve a comprovação da*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

integralidade do valor residual aplicado no FUNDEB (0,64% = R$9.443,50), restrito a 99,36%, desatendendo os termos do §2º do referido diploma legal, conforme devidamente atestado pelo setor de cálculos da ATJ em que o saldo indicado pela defesa na conta vinculada (R$ 16.743,72) não comprova o valor devido e, no exercício seguinte, o montante empenhado acima da receita foi tratado como parcela executada com recursos próprios. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-2246/026/15, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. 09.05.2018, trânsito em julgado em 08.06.2018, v.u.)

[Prefeitura de Embu-Guaçu, Fundeb: **94,08%**] *Também contribuiu para a rejeição das contas a insuficiente aplicação com Recursos do FUNDEB, de 94,08%. Sobre o tema, o Recorrente repisa argumentos já ofertados em fase instrutória anterior, os quais não foram suficientes para desconstituir a irregularidade apontada, devendo permanecer a convicção de que a legislação não foi observada.* (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-2331/026/15, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 28.11.2018, trânsito em julgado em 05.02.2019, v.u.)

[Prefeitura de São Lourenço da Serra, Fundeb: **99,74%**] *O ensino municipal mereceu aplicação do valor equivalente a 25,37% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF) e 64,48% dos recursos do FUNDEB constituíram a quantia destinada aos profissionais do Magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII do ADCT.*

Entretanto, falha capaz de macular a totalidade dos demonstrativos examinados exsurge da utilização de 93,45% do montante advindo do FUNDEB, até 31.12.15, aquém, portanto, do mínimo (95%) estabelecido no artigo 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07.

Promovidos os devidos ajustes (exclusão do valor despendido com pessoal em desvio de função – R$14.447,52) e, ainda que se considere a parcela diferida (R$360.206,38 – 6,29% do montante transferido ao município), a aplicação total, observada no encerramento do primeiro trimestre de 2016, restringiu-se a 99,74% das verbas repassadas no exercício (2015), contrariando, da mesma forma, o disposto no supradito dispositivo legal. (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-2687/026/15, Rel. Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, j. 12.09.2017, trânsito em julgado em 22.11.2017, v.u.)

[Prefeitura de Nipoã, Fundeb: **97,73**%] *Com relação aos índices do ensino, a justificativa apresentada não socorre o interessado.*

De acordo com a manifestação de Assessoria Especializada de ATJ (fls.92/101), as despesas com contribuições previdenciárias dos profissionais do magistério e os gastos com folha de pagamento já haviam sido incluídos nos cálculos.

Demonstra que foram investidos apenas 58,67% das receitas do FUNDEB com o pessoal do magistério e utilizados no exercício 97,73% dos recursos do referido Fundo. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-2211/026/15, Rel. Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, j. 18.04.2017, trânsito em julgado em 29.06.2017, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Itapevi, Fundeb: **99,29%**] *Motivaram o Parecer Desfavorável a insuficiente aplicação de recursos no Ensino global, correspondente a 23,85% e a falta de destinação da integralidade dos recursos do FUNDEB, atingindo o percentual de 99,29% em decorrência do desajuste do empenhamento das despesas a esse título.*

Quanto às razões recursais, acolho as posições convergentes da instrução, especialmente a do Setor de Cálculos de ATJ, que analisou minuciosamente os ajustes efetuados mantendo seu entendimento de Primeira Instância, exceção feita somente à necessidade de inclusão da glosa relativa às despesas com a execução de proteção acústica e do forro de gesso no teatro do Centro de Formação dos Professores (R$146.614,86), por conta da comprovação pelos recorrentes de que o reempenhamento no código "110.000" (NE. nº 4406) não integrou o rol de gastos com a Educação, tendo sido equivocadamente impugnado inicialmente.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

No tocante aos demais ajustes, não há como acolher a inclusão das despesas pleiteadas, na medida em que não reconhecidas ou comprovadas como computáveis à conta do ensino e do Fundeb, pelos exatos motivos expostos pela Assessoria de ATJ às fls. 974/982, que acolho como razões de decidir. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-0269/026/14, Rel. Cons. Renato Martins Costa, Relator, j. 25.10.2017, trânsito em julgado em 21.11.2017, v.u.)

[Prefeitura de Osasco, Fundeb: **97,76%**] *Também não se aproveita o pedido para relevação do valor diferido e não aplicado até o final do 1º trimestre/15, porque a Prefeitura se obrigava ao seu empenhamento, liquidação e pagamento dentro do prazo legal, de tal sorte que deixou de cumprir o interesse primário, consubstanciado no investimento àquele grupo de educandos, que não poderá mais ser alcançado e/ou beneficiado.* (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-0126/026/14, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 27.09.2017, trânsito em julgado em 27.11.2017, v.u.)

[Prefeitura de Coronel Macedo, Fundeb: **99,24%**] *No tocante à aplicação dos recursos do Fundeb, inobstante o voto de Primeira Instância ter assinalado desatendimento ao artigo 21, caput e §2º, da Lei Federal nº 11.494/07, nenhuma documentação foi apresentada para contrariar tal entendimento ou comprovar gastos dos recursos do fundo (R$14.566,09) com a educação.*

Tampouco merece acolhimento o pleito de compensação do valor excedente aplicado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a cobertura de insuficiente aplicação do FUNDEB, uma vez que este Tribunal deliberou não mais admitir qualquer forma de integralização das aplicações do FUNDEB que não guardem rigorosa observância ao disposto no art. 21, §2º, da Lei nº 11.494/2007, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal, nos termos da Deliberação TC-A nº 24.468/026/11 [...]" (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-0229/026/14, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 29.11.2017, trânsito em julgado em 30.01.2018, v.u.)

[Prefeitura de Potim, Fundeb: **99,78%**] *Não vejo como dissentir das manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos da Casa e de MPC.*

Na instrução processual, foram apontadas falhas, dentre as quais se destaca a insuficiente aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB no período (99,78%).
Conforme ressaltou Assessoria Técnica (fls. 235/241), a jurisprudência da Casa não tem tolerado deficiências decorrentes da falta de aplicação da parcela diferida no caso em que a administração não tenha realizado gasto que beneficiasse o setor educacional. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-0585/026/14, Rel. Substituto de Conselheiro Samy Wurman, j. 20.09.2016, trânsito em julgado em 01.02.2016, v.u.)

[Prefeitura de Álvaro de Carvalho, Fundeb: **98,84%**] *As razões trazidas não se mostraram suficientes para elidir os fundamentos que embasaram a reprovação das contas em primeira instância de julgamento.*

No plano educacional, observo que não se computam despesas efetuadas com gêneros de alimentação (R$18.709,85 – recursos próprios), como pretendido pela recorrente, nos termos do artigo 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/962 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), prevalecendo os índices considerados, a esse respeito, no r. parecer impugnado.

Nesse sentido, permanecem, no cômputo do ensino, os gastos apurados em patamar equivalente a 33,78% da receita de arrecadação e transferência de impostos, como também, a insuficiência na aplicação dos recursos destinados ao FUNDEB (98,94% do total recebido a esse título), desacerto este que contribuiu para a desaprovação das contas. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-0005/026/14, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 01.11.2017, trânsito em julgado em 01.02.2018, v.u.)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

[Prefeitura de Regente Feijó, Fundeb: **98,58%**] *Por sua vez, Setor de Cálculos da Assessoria Técnica, por não vislumbrar nenhum argumento que motivasse a revisão dos cálculos, manteve a impugnação dos Restos a Pagar não quitados até 31.03.15 (R$96.955,49) e atestou a aplicação equivalente a 98,58% do total recebido do FUNDEB, em desacordo com a regra do artigo 21, "caput" e §2º da Lei Federal nº 11.494/2007.*

[...] No cenário em exame, a Administração não realizou qualquer gasto que beneficiasse o setor com os recursos do Fundeb (R$96.955,49), a despeito de determinação legal. Demais, não se tem notícia da aplicação do valor nestes autos. (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-0336/026/14, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 08.11.2016, trânsito em julgado em 06.12.2016, v.u.)

[Prefeitura de Várzea Paulista, Fundeb: **96,89%**] *No mérito, observo que não há como prosperar o pedido quanto à inclusão dos Restos a Pagar de 2012 pagos em 2013 na apuração da aplicação dos recursos do FUNDEB recebidos em 2012 (R$140.071,05), na medida em que a lei de regência (Lei Federal nº 494/2007) determina que o recurso advindo deste Fundo deve ser utilizado no mesmo exercício financeiro em que foi creditado, excepcionando, apenas, que até 5% do que foi recebido no exercício possa ser utilizado no primeiro trimestre do ano seguinte.*

De maneira diversa da que ocorre no exame sobre o atendimento aos ditames do artigo 212 da Constituição Federal, quando os Restos a Pagar do exercício anterior podem, de forma excepcional, ser computados no ano em que ocorre seu efetivo pagamento, o mesmo raciocínio não vem sendo admitido pela jurisprudência desta E. Corte para fins da verificação de atendimento aos termos do artigo 21 da Lei do FUNDEB.

Neste sentido, bem destaca a Assessoria Técnica os termos da Deliberação TC-A-24468/026/11, fixando que a partir do exercício financeiro de 2011, não seria possível qualquer forma de integralizar aplicações do FUNDEB que não tivessem guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, §2°, da Lei Federal n. 11.494/2007.

Aliás, por essa mesma razão, não há como acolher o pedido para acréscimo na aplicação do FUNDEB, do valor relativo ao rateio dos recolhimentos efetuados pela Municipalidade junto ao PASEP, na importância de R$339.657,27, eis que custeados por outras fontes de receita.

Da mesma forma, os recorrentes não conseguiram comprovar, por meio de documentação hábil, a utilização da parcela diferida (R$400.764,04) em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino no 1º trimestre/2014.

Por outro lado, quanto às glosas efetuadas pela fiscalização relativas ao suposto sobrepreço na aquisição de materiais didáticos, assim como a SDG, entendo que neste momento possam ser reincluídas no cálculo para apuração das despesas com recursos do FUNDEB os montantes despendidos com materiais didáticos adquiridos através dos Pregões nºs 44/2013 e 42/2013.

Isto porque sobre as falhas apontadas nas licitações de materiais didáticos, cabe exame em autos próprios, cuja abertura, aliás, já foi determinada pela decisão de primeira instância.

Além disso, como bem frisou a SDG, não há como se determinar nesse momento processual qual seria o montante exato eventualmente superfaturado nas licitações e respectivos contratos para aquisição de materiais didáticos, já que a indicação de sobrepreço foi verificada em relação a uma amostra desses materiais e estimada sobre a totalidade do contrato, impossibilitando o cálculo do volume de recursos do FUNDEB glosado pela Fiscalização. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-1715/026/13, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 09.11.2016, trânsito em julgado em 12.05.2017, v.u., destaques no original)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

[Prefeitura de Aparecida, Fundeb: **95,64%**] *Embora a Prefeitura tenha argumentado que aplicou o saldo residual, não comprovou a assertiva com documentação idônea, limitando -se apenas a alegar que a comprovação pode ser feita na ferramenta PENTAHO.*

A Unidade de Cálculos da ATJ reiterou os cálculos fixados no voto condutor da decisão recorrida, ressaltando que realizou pesquisa na referida ferramenta, referente ao 1º trimestre de 2014, mas não constatou o lançamento da parcela diferida do FUNDEB, relativa ao exercício em exame, no montante de R$ 810.909,34.

[...]

Restou, portanto, confirmada nos autos a insuficiente destinação de recursos do FUNDEB recebidos no exercício em exame, bem como a ausência de aplicação do saldo remanescente no primeiro trimestre de 2014.

Assim, não há qualquer elemento capaz de motivar a revisão dos cálculos acolhidos em primeira instância, restando comprovado que a aplicação final dos recursos do FUNDEB representou 95,64 % do montante efetivamente recebido no exercício de 2013, em desacordo com o disposto no artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-1915/026/13, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 23.11.2016, trânsito em julgado em 31.01.2017, v.u.)

[Prefeitura de Campos do Jordão, Fundeb: **97,23%**] *Destaco por conhecido que a Administração é contínua e permanente e, em razão do princípio da autotutela, não é aceitável que a falta de distinção de contas – do que foi recebido em 2013 e deveria ser aplicado até o final do primeiro trimestre/14, por extensão, impossibilitando a demonstração da efetiva aplicação dos recursos vinculados às ações do ensino – exclusivamente dentro do período demarcado, seja atribuída a falhas de outra gestão, sobretudo em razão de que havia espaço temporal suficiente ao cumprimento da medida.*

Do mesmo modo, não é possível aceitar argumentação exposta em memoriais, onde o Recorrente pretende que sejam acolhidas despesas empenhadas originalmente à conta do TESOURO, durante o exercício de 2014, para que o eventual excesso aplicado no período seguinte, possa ser considerado e incorporado ao saldo insuficiente das contas de 2013.

Ademais, vê-se da relação apresentada em memoriais, que do montante indicado como excedido na aplicação de 2014 – R$1.179.080,82, foram destacadas despesas em favor de vale-alimentação, vale-transporte, regularização de 13º salário, restituição de faltas, conv. de parcerias educacionais, FGTS – rescisões contratuais trabalhistas, onde apenas duas operações (Empenhos 1224 e 2473) – em montante de R$6.959,49 foram pagas até o final do primeiro trimestre/14.

[...]

Ou seja, avalio que não seja possível acolher as despesas ao cômputo do FUNDEB de 2013, em razão da falta de identificação de conta distinta do saldo diferido, porque o argumento não suplanta a contabilização original da utilização de fonte de recursos diversa da pretendida e, ainda, porque efetuados os pagamentos fora do prazo limite estabelecido pela Lei 11.494/07. (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-1939/026/13, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 07.12.2016, trânsito em julgado em 01.02.2018, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Gastão Vidigal, Fundeb: **97,09%**] *A deficiência na aplicação dos recursos do FUNDEB se deu pelo fato da Prefeitura ter utilizado parte dos recursos recebidos em 2013 para pagar despesas relativas ao exercício de 2012, conforme informado pela Fiscalização, reiterado pela Unidade de Cálculos da ATJ e confirmado no voto ora combatido.*

Destarte, não há nada a ser retificado, mormente porque o próprio Recorrente admitiu a prática impugnada.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O princípio da anualidade também deve ser respeitado na aplicação dos recursos do FUNDEB. Isso porque os recursos recebidos no ano devem ser aplicados dentro do próprio exercício, entendimento pacificado conforme bem demonstra o 'Manual de Orientação do FUNDEB – 2013, pag. 27' (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-1587/026/13, Rel. Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli, j. 30.03.2016, trânsito em julgado em 04.05.2016, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Pirapora do Bom Jesus, Fundeb: **90,70%**] *Além disso, houve insuficiente gasto de recursos do FUNDEB. Segundo apurou a Assessoria Técnica, houve aplicação de apenas 90,70% do total recebido do FUNDEB, desatendendo o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, restando como não aplicado o valor de R$1.289.105,48.* (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-1596/026/12, Rel. Substituta de Conselheiro Silvia Monteiro, j. 02.09.2014, trânsito em julgado em 11.11.2014, v.u., destaques no original)

[Prefeitura de Jacareí, Fundeb: **97,07%**] *Agora, em relação ao FUNDEB, a defesa apenas afirma que adotou previdências, mas não trouxe nenhum fato novo acerca das considerações e registros contidos no voto conduto r. Portanto, a infringência ao §2º do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07, que ficou bem caracterizada no julgamento de primeiro grau, apenas se confirma.* (TCE/SP, Pleno, Pedido de Reexame no TC-1913/026/12, Rel. Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, j. 29.07.2015, trânsito em julgado em 23.11.2015, v.u.)

[Prefeitura de Americana, Fundeb: **97,44%**] *Realizando os devidos ajustes, constata-se que a aplicação no ensino global representou 24,05% e que a aplicação dos recursos do FUNDEB foi de 97,44%, situações que contrariam as disposições dos artigos 212 da Carta Federal e 21 da Lei Federal nº 11.494/07 e que, por si só, maculam o examinado.* (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-1465/026/12, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 28.10.2014, trânsito em julgado em 06.07.2015, v.u., destaques no original).

Atente-se, ainda, ao fato de não ser possível invocar o princípio da insignificância para relevar a parcela do Fundeb não aplicada pelo Governo Estadual, ainda mais no patamar de centenas de milhões.

A despeito disso, entende o *Parquet* de Contas que **não há valor a partir do qual o princípio da insignificância possa ser utilizado para relevar a insuficiência**, uma vez que a lesão ao pleno exercício de direitos fundamentais como o Ensino (art. 6º da CF/1988) é insuscetível de valoração econômica. Nesse contexto, extrai-se excerto de decisão proferida no TC-002246/026/15, em que referido entendimento foi acolhido pela unanimidade do Plenário (sessão de 09/05/2018):

Acrescenta o MPC que em que pesem as assertivas recursais não há como acolher a pretensão de modificação do parecer, devendo ser mantido na sua integralidade por seus próprios fundamentos. [...] Quanto à aplicação de 99,36% dos recursos do FUNDEB, resultando em deficiência de 0,64%, ***não há valor a partir do qual o princípio da insignificância possa ser aplicado para relevar tal insuficiência****, inclusive, situação semelhante, levou a unanimidade do E. Tribunal Pleno, a rejeitar as contas de 2014 da Prefeitura de Bertioga (TC-584/026/14).*
[...]
Voto
[...]

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

> *NO MÉRITO, as alegações da defesa, nesta fase processual, não alteraram o juízo do Parecer recorrido, pois,* ***não houve a comprovação da integralidade do valor residual aplicado no FUNDEB (R$ 0,64% = R$ 9.443,50),*** *restrito a 99,36%, desatendendo os termos do § 2º do referido diploma legal, conforme devidamente atestado pelo setor de cálculos da ATJ em que o saldo indicado pela defesa na conta vinculada (R$ 16.743,72) não comprova o valor devido e, no exercício seguinte, o montante empenhado acima da receita foi tratado como parcela executada com recursos próprios.* (TCE/SP, Pleno, TC-002246/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Rubinéia, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, Parecer Publicado no Diário Oficial em 31/05/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/06/2018, v.u., g.n.)

Ademais, o subjetivismo envolvido na aferição do que seriam valores passíveis de relevação no contexto das Contas estaduais acarretaria grande insegurança jurídica, não encontrando amparo nas normas que regulamentam a aplicação do Fundeb, tampouco naquelas que regem a atuação desta Corte, a quem incumbe exercer o controle da Administração Pública, justamente fazendo valer as prescrições legais, e não obstruindo a sua aplicação.

De qualquer modo, **ainda que se cogitasse de aplicação do princípio da insignificância, vale salientar que, por diversas vezes, este E. Tribunal emitiu pareceres prévios desfavoráveis em Contas de Prefeituras nas quais a aplicação do Fundeb foi superior aos 96,75% empregados pelo Estado de São Paulo** em 2019.

Nesse sentido, cumpre mencionar, apenas a título de exemplo, os já citados eTC-4250.989.16, eTC-4050.989.16, eTC-4005.989.16, eTC-4304.989.16, eTC-4392.989.16, eTC-3923.989.16, eTC-4295.989.16, eTC-4288.989.16, TC-2403/026/15, TC-2278/026/15, TC-2619/026/15, TC-2246/026/15, TC-2687/026/15 e TC-2211/026/15.

Portanto, considerando a jurisprudência consolidada desse E. Tribunal de Contas, <u>a aplicação insuficiente do Fundeb deve ser tratada como motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável</u> às Contas anuais em apreço.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

ANÁLISE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS DO ENSINO

Como visto, em 2019 o Estado de São Paulo não conseguiu aplicar o piso exigido no ensino pelo art. 212 da Constituição Federal, restando um saldo de aplicação pendente de R$ 148 milhões, correspondente a 0,11% da receita oriunda de impostos e transferências[224].

No comparativo com os anos anteriores, é possível perceber que, **desde 2015, o percentual aplicado em MDE (sem incluir despesas com inativos) vinha apresentando quedas sucessivas**. A esse respeito, veja-se quadro adaptado de interessante levantamento realizado pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa nas Contas do Governador de 2018:

Exercício	Processo	Percentual de aplicação em MDE sem incluir despesas com inativos (A)	Percentual de aplicação em MDE incluindo despesas com inativos (B)	Percentual de gastos com inativos da área de educação (B-A)
2010	1693/22/10	25,98%	30,15%	4,17%
2011	143/226/11	25,87%	30,15%	4,28%
2012	3564/226/12	25,46%	30,13%	4,67%
2013	1466/226/13	25,34%	30,15%	4,81%
2014	788/226/14	25,30%	30,22%	4,92%
2015	3554/226/15	26,08%	31,27%	5,19%
2016	11834.989.16	25,60%	31,43%	5,83%
2017	13710.989.17	25,30%	31,36%	6,06%
2018	18726.989.18	25,00%	31,25%	6,25%

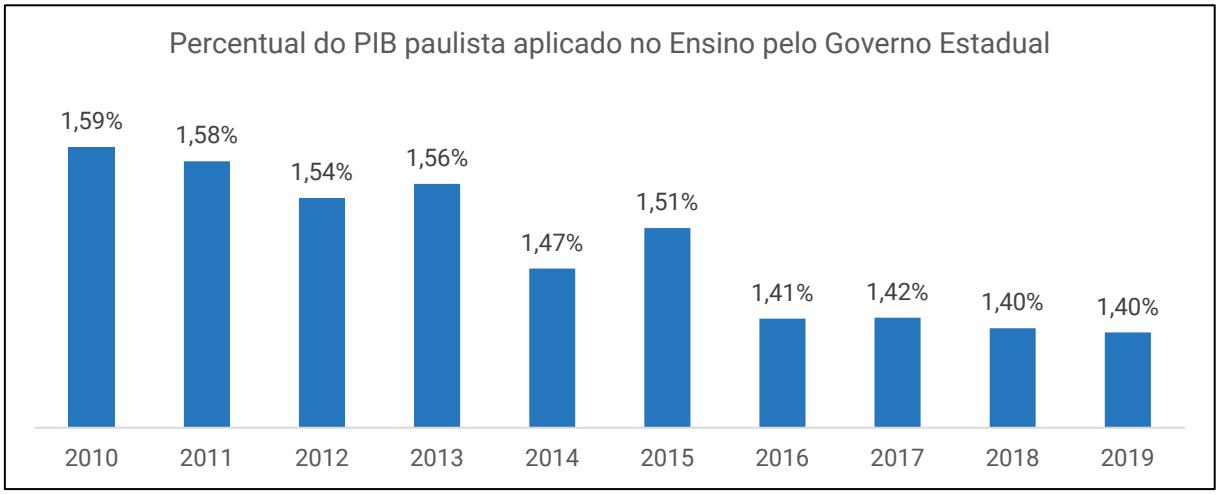
Fonte: adaptado de quadro à fl. 08 da declaração de voto do e. Conselheiro Renato Martins Costa nas Contas do Governador de 2018[225].

[224] Considerando-se: (*i*) que houve aplicação de apenas 24,89% das receitas de impostos vinculados à educação e (*ii*) que o total de receitas vinculadas à educação foi de R$ 134.305.074 mil (evento 128.2, fl. 313 do Relatório da DCG 2019).

[225] Declaração de voto disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20voto%20Dr.%20Renato%20Martins%20Costa%20-%20Contas%20do%20Governador%202018.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

De outra banda, comparando-se o PIB de São Paulo com os recursos aplicados em MDE (excluindo-se gastos com inativos), percebe-se que, **entre 2010 e 2019, houve redução do percentual destinado ao ensino de 1,59% para 1,40%**:



Fonte: dados do PIB paulista obtidos do site Fundação SEADE[226]; dados de aplicação no ensino apurados a partir dos Relatórios da DCG de 2010 a 2019[227] e da declaração de voto do e. Conselheiro Renato Martins Costa nas Contas do Governador de 2018[228].Obs.: não inclui gastos com inativos.

Apenas a título informativo, mencione-se que o Plano Nacional de Educação atualmente vigente (Lei nº 13.005/2014) estabelece como uma de suas metas a ampliação do investimento em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país até 2019 e o equivalente a 10% do PIB em 2024[229].

Outro ponto já abordado foi o fato de o Estado não ter conseguido aplicar a totalidade do Fundeb 2019 até o primeiro trimestre de 2020, como exige o art. 21 da Lei nº 11.494/2007. Assim, mesmo considerando-se os gastos com inativos, deixou o

[226] Dados do PIB paulista disponíveis em: http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2019/10/04-2019_Tabelas_PIB_Regional_SITE.xlsx. Acesso aos 23/05/202.

[227] Relatório da DCG 2019 disponível no evento 128; Relatórios de 2010 a 2018 disponíveis em: https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1.

[228] Declaração de voto disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20voto%20Dr.%20Renato%20Martins%20Costa%20-%20Contas%20do%20Governador%202018.pdf. Acesso aos 12/05/2020.

[229] Lei nº 13.005/2014, *Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Estado de aplicar R$ 569 milhões de recursos do Fundo, o que equivale a 3,25% do total recebido (evento 128.2, fl. 328 do Relatório da DCG 2019).

Sem olvidar que, no exercício 2019, o Estado ainda podia considerar os repasses com cobertura de insuficiência financeira do RPPS na aplicação do Fundeb (em virtude do que restou decidido nas Contas do Governador de 2018), vale a pena conferir a quantidade de recursos deste Fundo que deixaram de ser destinados anualmente ao custeio de ações de MDE em sentido estrito (art. 70 da LDB) desde 2011:

Ano	Receita Fundeb - Líquida	Montante aplicado em insuficiência (inativos)	Percentual aplicado em insuficiência (inativos)
2011	R$ 13.660.985.557,73	R$ 2.922.056.254,08	21,39%
2012	R$ 14.389.292.361,19	R$ 3.081.766.695,57	21,42%
2013	R$ 15.815.840.397,38	R$ 3.794.892.879,04	23,99%
2014	R$ 15.650.432.341,33	R$ 3.251.239.990,36	20,77%
2015	R$ 15.904.474.735,44	R$ 2.641.326.058,45	16,61%
2016	R$ 15.708.698.515,10	R$ 2.687.292.063,80	17,11%
2017	R$ 16.130.200.800,22	R$ 3.377.181.891,73	20,94%
2018	R$ 16.707.540.472,09	R$ 3.048.421.891,99	18,25%
2019	R$ 17.494.430.579,38	R$ 3.415.306.000,00	19,52%

Fonte: dados de 2019: evento 141.1, fl. 40 da manifestação da ATJ-CAL; dados de 2011 a 2018: eTC-5980.989.19-8, evento 66.2, fl. 08.

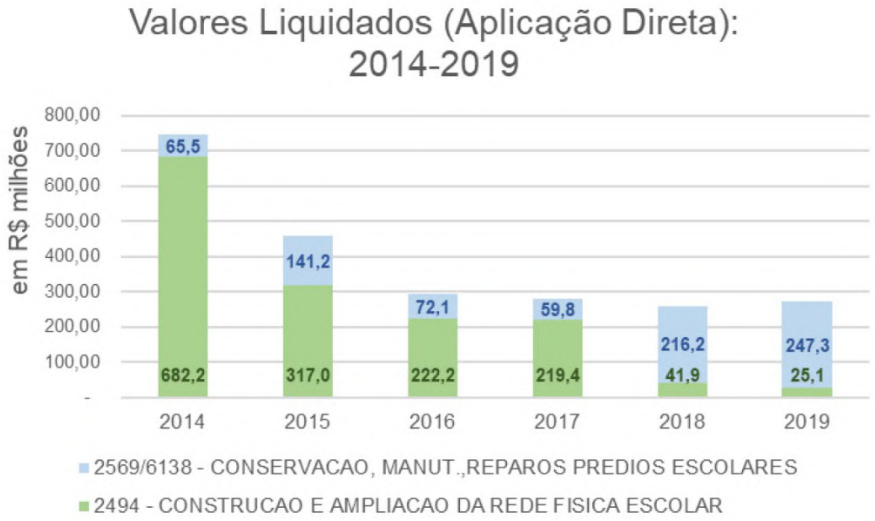
Se, do ponto de vista quantitativo, a aplicação dos recursos vinculados ao ensino tem deixado a desejar, não é melhor o cenário quando se analisa a questão sob o viés qualitativo.

No exercício 2019, por exemplo, a diligente Diretoria de Contas do Governador identificou uma série de falhas em sua Fiscalização de Natureza Operacional sobre Manutenção e Reparos em Prédios Escolares[230].

Antes de listar alguns achados resultantes dessa Fiscalização, oportuno mencionar que, acompanhando a tendência de redução percentual dos investimentos em MDE, **os valores liquidados nas ações referentes à conservação, manutenção, reparos, construção e ampliação da rede física escolar paulista caíram de forma expressiva entre 2014 e 2019**.

[230] Evento 128, fls. 406/499 do Relatório da DCG 2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH



Fonte: evento 128, fls. 488 do Relatório da DCG 2019.

Os recursos que deixaram de ser destinados a essas ações têm feito falta para a Rede Estadual de Ensino. Com efeito, das 3.966 escolas que responderam ao Bloco 9 do questionário da DCG, **apenas 15 (0,4% das unidades de ensino) afirmaram que não necessitavam de nenhuma manutenção**. Por sua vez, metade afirmou haver 11 ou mais manutenções pendentes:

Quantidade de manutenções pendentes

Quantidade de Manutenções Pendentes	Quantidade de Escolas	Percentual de Escolas
Nenhuma	15	0,4%
De 1 a 5	454	11,4%
De 6 a 10	1.511	38,1%
De 11 a 15	1.552	39,1%
De 16 a 20	434	10,9%
Total	3.966	100,0%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Chama atenção que, ao final de 2019, dentre os pedidos pendentes no CRM (plataforma sobre a qual foi criado o Sistema de Solicitação de Obras e Serviços), 66,1% se referissem a demandas realizadas em exercícios anteriores (2017 e 2018):

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Data dos pedidos pendentes no CRM em 31/12/2019

Data do Pedido		Quantidade de Pedidos	Percentual de Pedidos
2017		711	19,8%
2018		1.668	46,3%
2019	Janeiro	104	2,9%
	Fevereiro	115	3,2%
	Março	65	1,8%
	Abril	350	9,7%
	Maio	77	2,1%
	Junho	70	1,9%
	Julho	81	2,3%
	Agosto	83	2,3%
	Setembro	73	2,0%
	Outubro	55	1,5%
	Novembro	67	1,9%
	Dezembro	80	2,2%
	Ano inteiro	1.220	33,9%
Total		3.599	100,0%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Dentre as obras, reformas e manutenções pendentes, merece destaque a elevada demanda por "substituição ou revisão das instalações elétricas", "reparos de forros, telhados e coberturas" e "instalações ou reparos no sistema de combate a incêndio", ou seja, **itens essenciais para garantir a segurança daqueles que frequentam as unidades escolares**:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Obras, reformas e manutenções pendentes

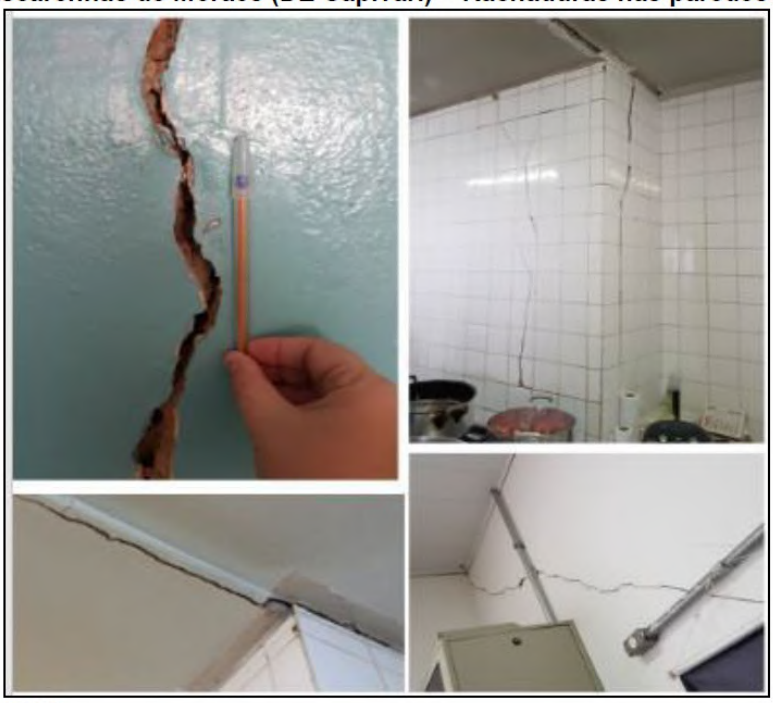
Manutenções Pendentes	Quantidade de Escolas	Percentual de Escolas
Substituição ou revisão das instalações elétricas	3.102	78,2%
Reparos de forros, telhados e coberturas	2.919	73,6%
Pintura externa ou interna	2.693	67,9%
Conserto de pisos e calçamentos	2.690	67,8%
Instalação ou reparos no sistema de combate a incêndio	2.566	64,7%
Construção ou reforma de sanitários	2.551	64,3%
Construção ou reparo de muro, grades e alambrados	2.489	62,8%
Instalação ou reparo de para-raios (SPDA)	2.448	61,7%
Reforma ou reparos em salas de aula, biblioteca, laboratórios etc.	2.228	56,2%
Obras de acessibilidade	2.091	52,7%
Capinação e jardinagem	2.046	51,6%
Construção ou reparo de cobertura de quadra	1.983	50,0%
Poda e supressão de árvores	1.981	49,9%
Construção ou reforma de cozinha, refeitórios ou despensa	1.909	48,1%
Controle de pombos	1.730	43,6%
Construção ou ampliação de ambientes, como salas de aula, biblioteca, laboratórios, sala dos professores etc.	1.710	43,1%
Construção ou reforma da rede de esgoto e águas pluviais	1.582	39,9%
Construção ou reforma do sistema de abastecimento (caixa d'água, cisterna, bomba d'água etc.)	1.554	39,2%
Instalação ou reparo de elevador	691	17,4%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Os relatos fotográficos disponibilizados no Relatório da Fiscalização Operacional evidenciam a premente necessidade de obras, reformas e manutenções em diversas escolas da Rede Estadual, sobretudo para a preservação da integridade física de seus frequentadores:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Escola Gal. Mascarenhas de Moraes (DE Capivari) – Rachaduras nas paredes e teto



Fonte: TC-10699.989.20-8

Escola Profa. Ignes Amélia Oliveira Machado (DE Itapevi) – Reboco soltando, janelas sem vidro e pisos soltos

Fonte: TC-10699.989.20-8

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Ao serem questionadas sobre as causas das obras, reformas e manutenções pendentes, 86,2% das escolas apontaram o "desgaste natural devido ao uso ou à idade do prédio":

Causas das obras, reformas e manutenções pendentes

Causas das obras, reformas e manutenções pendentes	Quantidade de Escolas	Percentual de Escolas
Desgaste natural devido ao uso ou à idade do prédio	3.404	86,2%
Falhas na construção	1.249	31,6%
Fatos da natureza extraordinários (ventanias, queda de árvores, tempestades etc.)	850	21,5%
Falta de zelo e cuidado por parte dos alunos	554	14,0%
Vandalismo por parte dos alunos	358	9,1%
Vandalismo por parte da comunidade	301	7,6%
Falta de zelo e cuidado por parte da comunidade	281	7,1%

Fonte: TC-10699.989.20-8

De fato, **78,4% dos prédios escolares possuíam mais de 30 anos no exercício 2019, o que reforça a necessidade de mais recursos para a manutenção adequada da estrutura física da Rede Estadual de Ensino**:

Período de construção dos prédios escolares

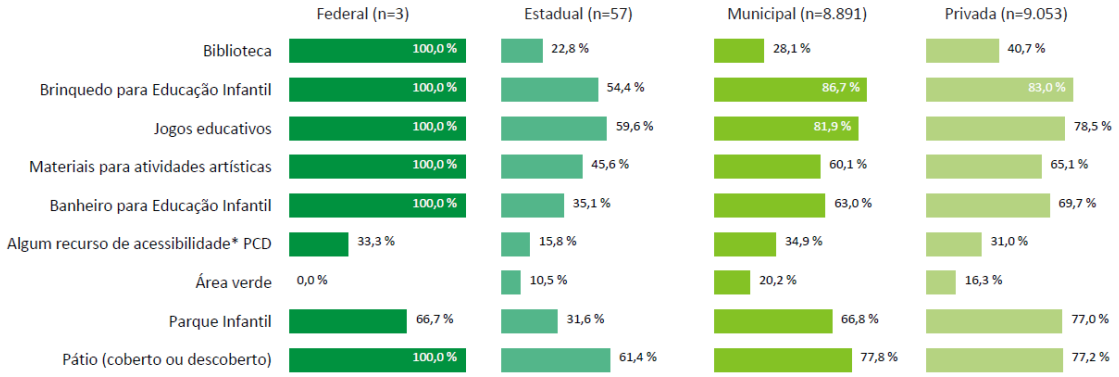
Construção do Prédio	Quantidade de Prédios	Percentual de Prédios
Anterior a 1900	13	0,2%
De 1901 a 1950	264	5,1%
De 1951 a 1960	434	8,3%
De 1961 a 1970	937	18,0%
De 1971 a 1980	1.259	24,2%
De 1981 a 1990	1.172	22,5%
De 1991 a 2000	448	8,6%
De 2001 a 2010	421	8,1%
Posterior a 2011	188	3,6%
Sem data de inauguração	68	1,3%
Total	**5.204**	**100,0%**

Fonte: TC-10699.989.20-8

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Os dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2019 também revelam uma série de pontos que demandam aperfeiçoamento.

Sobre a infraestrutura disponível nas escolas de educação infantil estaduais, foi identificado o seguinte:



RECURSOS RELACIONADOS À INFRAESTRUTURA DISPONÍVEL NAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL - SÃO PAULO - 2019

Fonte: fl. 57 do Censo da Educação Básica 2019/Resumo Técnico do Estado de São Paulo[231].

Como é possível observar, **apenas 22,8% das escolas estaduais possuíam bibliotecas, percentual muito aquém dos verificados nas escolas federais (100%), municipais (28,1%) e privadas (40,7%).** Cumpre mencionar que a Lei nº 12.244/2010[232] determina que os Sistemas de Ensino do País devem universalizar as bibliotecas escolares até 2020. Assim, na iminência de encerrar o prazo legalmente estabelecido, o Estado de São Paulo mal conseguia assegurar a existência de uma biblioteca a cada 4 escolas da educação infantil. As escolas

[231] Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6878604. Acesso aos 23/05/2020.

[232] Lei nº 12.244/2010, *Art. 1º As instituições de ensino públicas e privadas de todos os sistemas de ensino do País contarão com bibliotecas, nos termos desta Lei.*

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se biblioteca escolar a coleção de livros, materiais videográficos e documentos registrados em qualquer suporte destinados a consulta, pesquisa, estudo ou leitura.

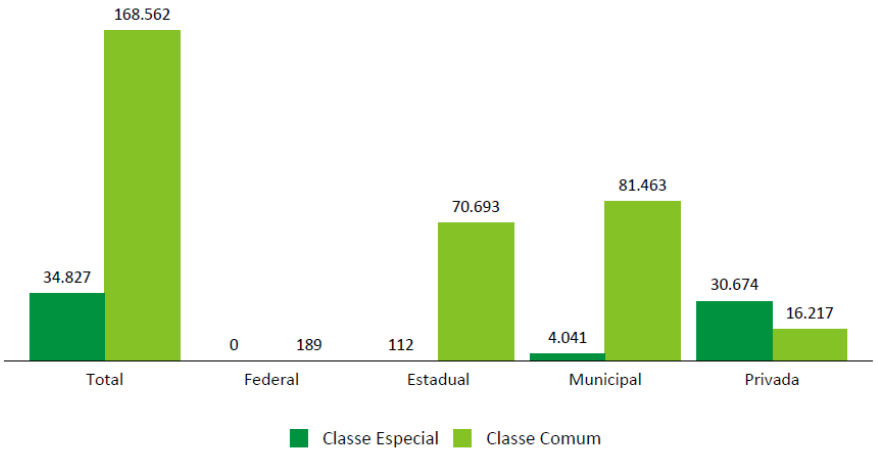
Parágrafo único. Será obrigatório um acervo de livros na biblioteca de, no mínimo, um título para cada aluno matriculado, cabendo ao respectivo sistema de ensino determinar a ampliação deste acervo conforme sua realidade, bem como divulgar orientações de guarda, preservação, organização e funcionamento das bibliotecas escolares.

Art. 3º Os sistemas de ensino do País deverão desenvolver esforços progressivos para que a universalização das bibliotecas escolares, nos termos previstos nesta Lei, seja efetivada num prazo máximo de dez anos, respeitada a profissão de Bibliotecário, disciplinada pelas Leis nos 4.084, de 30 de junho de 1962, e 9.674, de 25 de junho de 1998.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

estaduais também contavam com a menor quantidade de brinquedos para educação infantil, jogos educativos, materiais para atividades artísticas, banheiro para educação infantil, parque infantil, pátio e recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida nas vias de circulação internas.

Os dados do Censo da Educação apontam, ainda, que, na esfera estadual, **apenas 0,16% dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades estavam frequentando classes especiais**:

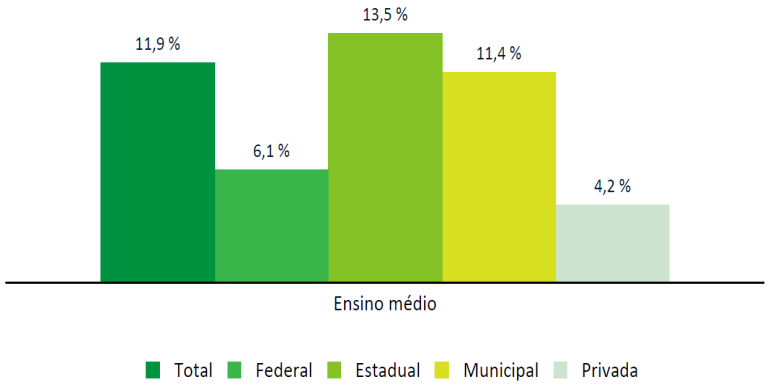


NÚMERO DE MATRÍCULAS DE ALUNOS COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO OU ALTAS HABILIDADES POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM CLASSES COMUNS E EM CLASSES ESPECIAIS EXCLUSIVAS - SÃO PAULO - 2019

Fonte: fl. 41 do Censo da Educação Básica 2019/Resumo Técnico do Estado de São Paulo.

A Rede Estadual também apresentou a **maior taxa de distorção idade-série no comparativo com as demais Redes de Ensino** localizadas no âmbito do Estado de São Paulo:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH



TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE DO ENSINO MÉDIO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - SÃO PAULO - 2019

Fonte: fl. 31 do Censo da Educação Básica 2019/Resumo Técnico do Estado de São Paulo.

Como bem apontado pelo Unicef em Relatório sobre o tema:

> *Visto de maneira ampla,* ***o fenômeno da distorção idade-série coloca luz sobre a necessidade de garantir não só o acesso à escola, mas a qualidade da educação****.*
> *[...]*
> *Grande parte dessas meninas e desses meninos ingressaram na escola na idade correta, mas não tiveram seu direito à educação devidamente assegurado e não estão aprendendo os conteúdos curriculares adequadamente.* ***Tal fato, impactará negativamente suas trajetórias escolares, levando muitos a abandonar a escola****.*
> *[...]*
> *Reverter esse quadro é urgente. Crianças e adolescentes com dois ou mais anos de atraso escolar estão mais vulneráveis, por exemplo, à violência, para além da sala de aula.* ***A distorção idade-série pode ser considerada como um termômetro e um indicador de outras situações de violações de direitos*** *que ocorrem na vida dessas meninas e desses meninos.* (Unicef, *Panorama da Distorção Idade-Série no Brasil*[233], p. 4-5, 2018, g.n.)

Outro aspecto digno de atenção é a superlotação das turmas. Como elucidado pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, em seu voto nas Contas do Governador de 2018, o Estado estabeleceu, por meio da Resolução SEE nº 02/2016, **parâmetros de alocação de estudantes por faixa de ensino claramente conflitantes com as recomendações do Conselho Nacional de Educação** (Parecer CNE/CEB nº 08/2010). Veja-se:

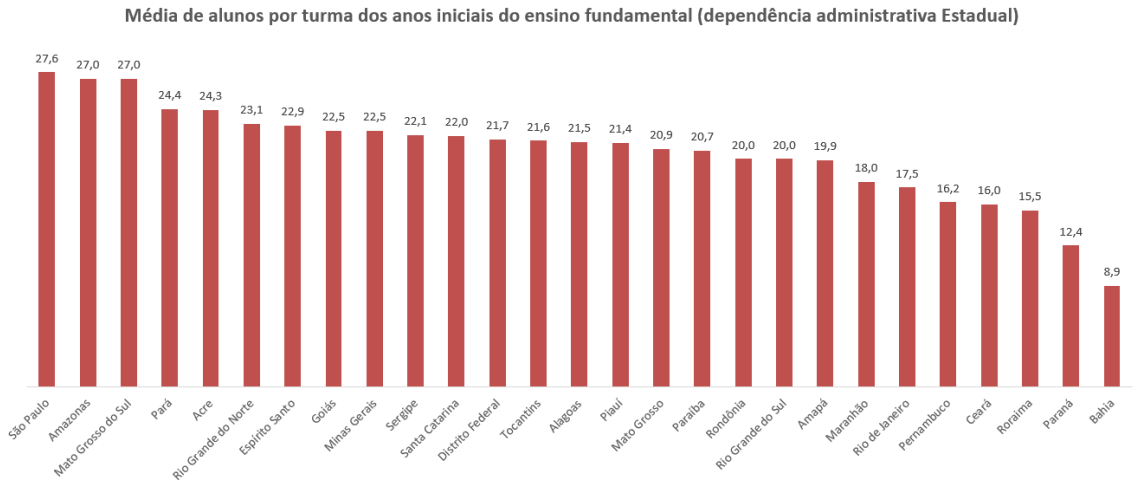
[233] Relatório disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio
Conselho Nacional de Educação	24	30	30
Estado de São Paulo	30 a 33	35 a 38	40 a 44
Excedente (%)	25% a 37,5% a mais	16,6% a 26,6% a mais	33,3% a 46,6% a mais

Fonte: fl. 278 do voto da e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes nas Contas do Governador de 2018[234].

Como resultado dessa diretriz, **em 2019 a Rede Estadual de Ensino de São Paulo era a que possuía a maior média de alunos por turma do país** (27,6) **nos anos iniciais do ensino fundamental**:



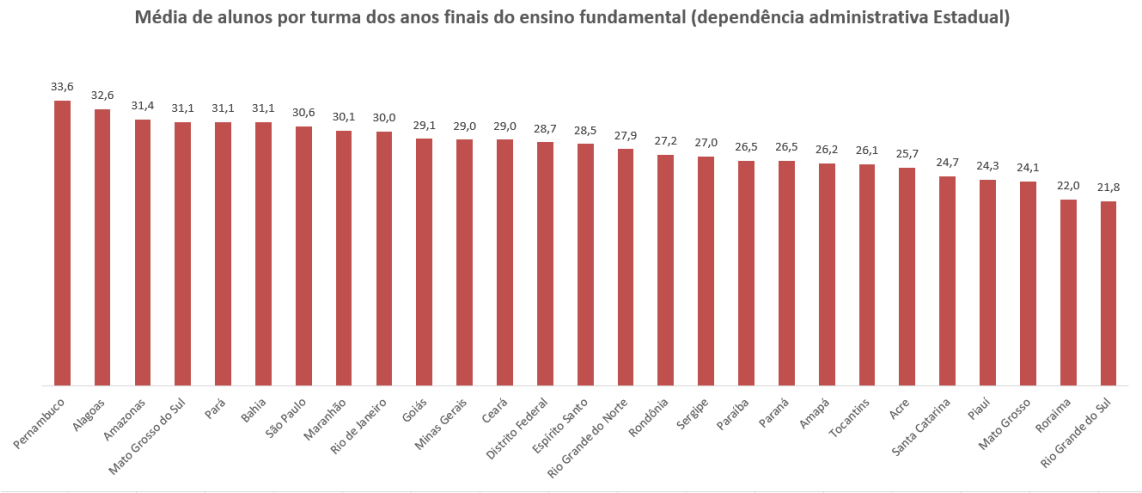
Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Inep[235]

Nos anos finais do ensino fundamental, o Estado respondia pela sétima maior média de alunos por turma (30,6):

[234] Voto disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Relat%C3%B3rio%20e%20Voto%20Dra.%20Cristiana%20de%20Castro%20Moraes%20-%20Contas%20do%20Governador%20....pdf.

[235] Dados disponíveis em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais. Acesso aos 23/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Inep[236]

No comparativo detalhado com todas as dependências administrativas estaduais do país, a Rede paulista apresentava **médias de alunos por turma acima das médias nacionais para todas as séries dos Ensinos Fundamental e Médio**:

Média de Alunos por Turma – 2019 – Âmbito Estadual												
Unidade Geográfica	Ensino Fundamental de 8 e 9 anos									Ensino Médio		
	1º Ano	2° ano	3° ano	4° ano	5° ano	6° ano	7° ano	8° ano	9° ano	1ª série	2ª série	3ª série
Brasil (Âmbito Estadual)	22,5	23,3	23,7	23,7	24,2	28,1	28,4	28,3	28,5	31,5	29,4	29,2
São Paulo (Âmbito Estadual)	27,3	27,7	28	27,4	27,8	29,7	30,6	30,9	31,2	32,2	30,7	31,5

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Inep[237]

Por sinal, mesmo restringindo-se a análise apenas ao âmbito do Estado de São Paulo, é possível confirmar que a Rede Estadual era a que apresentava as maiores médias de alunos por turma para o Ensino Fundamental. No ensino médio, os resultados foram piores que os verificados nas escolas municipais e privadas:

[236] Dados disponíveis em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais. Acesso aos 23/05/2020.
[237] Dados disponíveis em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais. Acesso aos 23/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Média de Alunos por Turma – 2019 – São Paulo – Por dependências administrativas												
	Ensino Fundamental de 8 e 9 anos									Ensino Médio		
Dependência Administrativa	1º Ano	2° ano	3° ano	4° ano	5° ano	6° ano	7° ano	8° ano	9° ano	1ª série	2ª série	3ª série
Federal	20	25	24	24	23					38,9	38,4	32,7
Municipal	23,7	24,6	25,7	25,5	26,1	28,2	27,8	27	26,7	30,6	29,8	29,7
Privada	17	17,8	18,4	18,9	19,4	23	23,2	22,8	23,3	26	25	25,5
Estadual	27,3	27,7	28	27,4	27,8	29,7	30,6	30,9	31,2	32,2	30,7	31,5

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Inep[238]

As falhas aqui apontadas podem estar contribuindo, em maior ou menor grau, para que o Estado apresente **resultados insatisfatórios no Ideb**, conforme se extrai dos dados mais recentes divulgados pelo Inep:

	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
4ª Série/5º ano	4.5	4.7	5.4	5.4	5.7	6.4	6.5	4.6	4.9	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3	6.6
8ª série / 9º ano	3.8	4.0	4.3	4.3	4.4	4.7	4.8	3.8	4.0	4.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.8
3ª série EM	3.8	4.0	4.3	4.3	4.4	4.7	4.8	3.8	4.0	4.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.8

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Inep[239]

Para reverter o preocupante cenário que se observa na Rede Estadual, será necessário aperfeiçoar a utilização dos recursos a ela direcionados não apenas do ponto de vista formal, mas também do ponto de vista operacional, aplicando os valores vinculados de forma cada vez mais eficiente.

De todo modo, e por mais que o Estado consiga avançar no quesito eficiência, é certo que deve ser assegurada a destinação anual dos recursos

[238] Dados disponíveis em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais. Acesso aos 23/05/2020.

[239] Dados disponíveis em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/. Acesso aos 23/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

vinculados ao ensino. E, como demonstrado, o Estado não conseguiu satisfazer essa exigência em 2019, seja do ponto de vista constitucional e legal (art. 212, da CF/1988 e art. 21, da Lei do Fundeb), seja do ponto de vista operacional.

A superlotação das salas é apenas uma das evidências de como a falta de recursos tem afetado o cotidiano dos alunos. Como destacado, a maioria dos prédios escolares foram construídos há mais de 30 anos. Desde então, ao invés de construir escolas e ampliar as existentes em ritmo adequado para acompanhar a evolução da demanda, a principal solução encontrada pelo Estado foi editar Resolução majorando o limite de alunos por sala, em total dissonância com os patamares apregoados pelo Conselho Nacional de Educação.

A par de tais apontamentos, além de **reforçar o pleito pela emissão de parecer prévio desfavorável** em virtude do desrespeito ao art. 212, *caput*, da CF/1988 e ao art. 21 da Lei nº 11.494/2007, opina-se pela emissão de recomendação ao Governo do Estado para que: (*i*) **adeque a Resolução SEE nº 02/2016 às orientações traçadas no Parecer CNE/CEB nº 08/2010**, de modo a evitar a superlotação das salas da Rede Estadual de Ensino; e (*ii*) **corrija as numerosas falhas apontadas na Fiscalização de Natureza Operacional sobre Manutenção e Reparos em Prédios Escolares**[240].

[240] Evento 128, fls. 406/499 do Relatório da DCG 2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

FUNDO ESTADUAL DE

COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 08	METAS
ERRADICAÇÃO DA POBREZA Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	**1.1** Até 2030, **erradicar a pobreza extrema** para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US$ 1,90 por dia. **1.2** Até 2030, **reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza,** em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais. **1.3** Implementar, em nível nacional, **medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos,** incluindo pisos, e até 2030 atingir a **cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.** **1.4** Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o **acesso a serviços básicos,** propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças. **1.5** Até 2030, construir a **resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos** relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais. **1.a** Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem **programas e políticas para acabar com a pobreza** em todas as suas dimensões. **1.b** Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar **investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza.**

A Emenda Constitucional nº 31/2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no âmbito da União, permitiu que os entes subnacionais instituíssem seus próprios fundos de combate à pobreza[241].

Como recurso dos fundos estaduais, previu-se a possibilidade de criação de alíquota adicional de 2% no ICMS de produtos e serviços supérfluos, cuja definição, na prática, tem ficado a critério de cada Estado, em consonância com as suas respectivas peculiaridades locais e desde que respeitadas as condições gerais do ICMS definidas na Lei Complementar nº 87/1996[242].

No caso do Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 16.006, de 24 de novembro de 2015, criou o FECOEP - Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, com o objetivo declarado de *"viabilizar para a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência"* (art. 1º).

Segundo a lei de criação do fundo paulista, seus recursos devem ser aplicados <u>única e exclusivamente</u> em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde e outras ações de relevante interesse social, dirigidas para melhoria da qualidade de vida, incluindo ações de proteção à criança e ao adolescente e ações de incentivo à agricultura familiar (art. 1º, §1º).

Com o início da vigência do FECOEP, em 2016, o Estado de São Paulo arrecadou R$422,8 milhões naquele exercício com a alíquota extra de 2% no ICMS dos produtos definidos como supérfluos. Em 2017, a arrecadação somou R$649,6 milhões; em 2018 foi de R$665,3 milhões[243] e, finalmente, em 2019, angariaram-se R$696,1 milhões[244].

---

[241] Em verdade, pela redação literal do art. 82, *caput*, do ADCT, os entes subnacionais **devem** criar tais fundos. Veja-se:
ADCT, art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil [incluído pela EC 31/2000].

[242] ADCT, art. 82. § 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição [redação dada pela EC 42/2003].

[243] Vide o Relatório da Receita Tributária do Estado de São Paulo dos meses dezembro de 2017, dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Disponível em: *https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rios-da-Receita-Tribut%C3%A1ria.aspx.* Acesso em 21/05/2020.

[244] Conforme demonstrativo dos recursos destinados ao Fecoep, constante do anexo IX à Mensagem Governamental pertinente ao Projeto de Lei Orçamentária de 2020 (posteriormente convertido na Lei Estadual nº 1.112/2019). Disponível em: *https://www.al.sp.gov.br/norma/192881*. Acesso em 21/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Em 2020, por sua vez, até abril, já foram arrecadados R$228,1 milhões[245], sendo que a perspectiva orçamentária para esse ano como um todo é de aproximadamente R$761,2 milhões, dos quais 20% se destina para composição do FUNDEB (todos os valores acima indicados são brutos, antes de tal repasse) [246].

Sem embargo da nobre finalidade da qual o referido Fundo Especial está legalmente imbuído e, ainda, das quantias significativas que se tem conseguido arrecadar para tanto, constatou-se que a Administração paulista tem mantido valores em caixa, sem utilização.

Nesse sentido, levantamento realizado ainda em 2019 no âmbito deste Ministério Público, **fruto de procedimento a cargo da 1ª Procuradoria de Contas** (cuja cópia compõe o eTC-818.989.20-4, vinculado às Contas Anuais sob análise), aponta *"pelo Balanço Geral do Exercício de 2018, [que] o Estado de São Paulo, ao final do exercício, mantinha em caixa R$1.059.551,319,00 de recursos vinculados advindos do referido adicional do ICMS[247]. Em 2017, eram R$728.984.456[248]. Em 2016, R$410.799.371,00"* [249].

Além disso, conforme informações prestadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (evento 1.6, eTC-818.989.20-4), depreende-se que o Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP (que tem competência não apenas para definir a alocação dos recursos do fundo como também a incumbência de acompanhar sua

[245] Conforme o Relatório da Receita Tributário do Estado de São Paulo do mês de maio de 2020. Disponível em: *https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rios-da-Receita-Tribut%C3%A1ria.aspx*. Acesso em 21/05/2020.

[246] Ou seja, em cinco anos de vigência, prevê-se que a sobretaxação dos supérfluos renda ao Estado de São Paulo cerca de R$3,195 bilhões. Descontando os 20% repassados ao FUNDEB, restaria ao FECOEP **R$2,556 bilhões** para utilização em cinco anos.

[247] Vide Demonstrativo de Caixa e Equivalente de Caixa, código 001016006 - ADICIONAL ICMS-FDO EST DE COMBATE A POBREZA, p. 194 do Balanço Geral do Exercício 2018 (evento 148.9 do eTC-6453.989.18-8).

[248] Vide Demonstrativo de Caixa e Equivalente de Caixa, p. 186 do Balanço Geral do Exercício 2017 (evento 30.10 do, eTC-3546.989.17).

[249] Vide Demonstrativo de Caixa e Equivalente de Caixa, p. 666 do Balanço Geral do Exercício 2016 (evento 13.1 do eTC-3546.989.17).

A identificação dos valores foi possível devido à previsão do art. 50, inc. I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga que a escrituração das contas públicas identifique, entre as disponibilidades de caixa, os recursos vinculados a órgão fundo ou despesa obrigatória.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

aplicação[250]) reuniu-se apenas **duas** vezes desde a criação do Fundo: uma reunião em 12.12.2016 e outra em 02.12.2019[251].

Focando especificamente na questão dos recursos represados, cabe ressaltar que tal constatação foi corroborada pela Diretoria de Contas do Governador - DCG nos presentes autos, no item sobre a auditoria operacional que tratou a respeito do "Enfrentamento à pobreza extrema".

Em seu relatório técnico (evento 128.4, fls. 683/686), a partir da *"análise da execução das receitas e despesas do FECOEP e da evolução de seus saldos"*, a DCG apurou um saldo acumulado de 1,3 bilhão ao final do exercício de 2019, o que, a seu ver, evidenciaria a subutilização do Fundo em questão, conforme tabela reproduzida a seguir:

Saldo do FECOEP

Código Nome Item	12/2016	12/2017	12/2018	12/2019
1111150 - APLICACOES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	410.799.371	728.984.456	1.059.551.319	1.314.459.469,02

Fonte: TC 10693/989/20-4

Isso, complementa a d. Fiscalização, em um contexto no qual *"desde 2016 os créditos incialmente reservados na lei orçamentária para os programas*

[250] Decreto Estadual 62.242/2016, art. 8º. Compete ao COA:

I - coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais, programas e ações governamentais que orientarão as aplicações do Fundo;

II - selecionar programas e ações a serem executados com recursos do Fundo;

III - coordenar, em articulação com os órgãos e entidades responsáveis pela execução e acompanhamento dos programas e ações aos quais forem destinados recursos do Fundo, a elaboração de propostas orçamentárias, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual, bem como em suas alterações;

IV - acompanhar, com periodicidade a ser definida pelo próprio Conselho, a aplicação dos recursos do Fundo;

V - monitorar, sem prejuízo das competências dos órgãos de controle interno e externo, a execução dos programas e ações realizados com recursos do Fundo em cada um dos órgãos e entidades responsáveis pela execução;

VI - expedir normas e instruções complementares, com vistas a disciplinar a aplicação dos recursos;

VII - exercer as demais atribuições indispensáveis à gestão do Fundo e deliberar sobre casos omissos.

[251] Referido procedimento interno do MPC (cuja cópia está disponível no eTC-818.989.20-4) também deu conta de que *"embora a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 determinasse que a mensagem de encaminhamento da Lei Orçamentária Anual devesse conter demonstrativo dos recursos destinados ao FECOEP, na LOA de 2019 nenhuma menção foi feita ao referido fundo"*, situação essa, contudo, que foi observada em relação ao exercício de 2020, uma vez que a Mensagem Governamental pertinente ao Projeto de Lei Orçamentária de 2020 (posteriormente convertido na Lei Estadual nº 1.112/2019) foi acompanhada do demonstrativo dos recursos destinados ao Fecoep.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

relacionados ao enfrentamento às vulnerabilidades sociais vêm recebendo significativas restrições", fato também observado em relação ao exercício de 2019 (evento 128.4, fls. 683/684):

Cortes no orçamento do programa 3500

Ação	Dot. Inicial	Dot. Atualizada	Corte (%)
2016			
6000 – Vivaleite	206.331.869,00	193.493.912,00	- 6,22%
5604 - Ação Jovem	91.641.688,00	66.183.758,00	- 27,78%
5579 - Renda Cidadã e 6154 - Renda Cidadã - Benefício Idoso	181.915.614,00	152.116.492,00	- 16,38%
2017			
6000 – Vivaleite	208.493.912,00	192.362.004,00	- 7,74%
5604 - Ação Jovem	77.477.519,00	54.410.196,00	- 29,77%
5579 - Renda Cidadã e 6154 - Renda Cidadã - Benefício Idoso	159.902.915,00	96.792.204,00	- 39,47%
2018			
6000 – Vivaleite	192.976.333,00	180.507.322,00	- 6,46%
5604 - Ação Jovem	55.756.440,00	35.599.420,00	- 36,15%
5579 - Renda Cidadã e 6154 - Renda Cidadã - Benefício Idoso	103.152.543,00	75.523.546,00	- 26,78%
2019			
6000 - Vivaleite	222.397.562,00	160.039.973,00	- 28,04%
5604 - Ação Jovem	53.079.996,00	38.688.389,00	- 27,11%
5579 - Renda Cidadã e 6154 - Renda Cidadã - Benefício Idoso	99.039.212,00	73.852.608,00	- 25,43%

Fonte: TC 10693/989/20-4

Nesse cenário, considerando o notório apelo social que a matéria inspira, e nada obstante já exista sinalização por parte da Fiscalização no sentido de avaliar mais especificamente essa questão a partir do exercício financeiro em curso[252], **faz-se necessário advertir o Governo Estadual para que reconsidere referidas restrições orçamentárias e contingenciamentos em programas na área da assistência social, assim como proceda à efetiva aplicação dos recursos que**

[252] Segundo manifestado pela Diretoria de Contas do Governador no eTC-818.989.20-4 (evento 14.4), o tema está sendo *"objeto de trabalho específico realizado por esta Diretoria, no exercício 2020"*.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

compõem o FECOEP, cuja relevância se acentua ainda mais no atual estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, que afeta a todos, mas sobretudo os cidadãos mais vulneráveis e desfavorecidos da sociedade.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

CONCLUSÃO

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas de São Paulo opina pela emissão de **parecer prévio desfavorável** às contas em análise, pelos seguintes motivos:

1. **Remanejamentos e transferências** – realização de transferências e remanejamentos como se créditos suplementares fossem e sem respaldo em lei específica ou na LDO, em ofensa ao disposto no art. 167, VI, da CF/1988 e às orientações traçadas pelo TCE/SP no Comunicado SDG nº 18/2015;

2. **Renúncia de receitas** – indevida alegação de sigilo, prejudicando a análise das renúncias de receitas, competência constitucional dos Tribunais de Contas determinada pelo art. 70, *caput*, da CF/1988 e art. 32, *caput*, da CE/SP;

3. **Renúncia de receitas** – concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por Decreto do Governador, sem autorização do Poder Legislativo mediante lei específica, em desacordo com o art. 150, §6º, da CF/1988 e art. 163, §6º, da CE/SP;

4. **Aplicação no ensino** – após glosas da Fiscalização, verificou-se a aplicação de apenas 24,89% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino, abaixo, portanto, do percentual de 25% exigido pelo art. 212, *caput*, da CF/1988;

5. **Utilização do Fundeb** – após glosas da Fiscalização, verificou-se a aplicação de apenas 96,75% dos recursos do Fundeb, em ofensa ao art. 21, *caput* e §2º, da Lei nº 11.494/2007 e à jurisprudência consolidada desse Tribunal de Contas;

6. **Descumprimento de recomendações, determinações e alertas de exercícios anteriores**:

    6.1. Recomendação não cumprida do exercício 2014: *13ª - Adote cuidadosas medidas de planejamento, com a devida previsão de dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais, garantindo o pagamento do passivo judicial nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal*;

    6.2. Recomendação não cumprida do exercício 2015: *1.11. Avaliar a inclusão na LDO, a exemplo da LDO da União para 2016 (Lei federal 13.242/2015, em especial artigos 93 a 106), de critérios adicionais para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos de pessoal, tais como: a) prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e b) proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos (artigo 98, inciso III e § 2º, LDO União 2016)*;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

6.3. Recomendação não cumprida do exercício 2015: *1.12. Avaliar a conveniência de, ao invés de autorizar o aumento de despesas "desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes" (artigo 39 do projeto de LDO paulista 2017), autorizar o aumento "até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária", estipulando-se regras específicas para a inclusão de despesas em referido anexo (a exemplo do disposto no artigo 99 da LDO União 2016)*;

6.4. Recomendação não cumprida do exercício 2015: *1.13. Avaliar a pertinência de promover medidas para a revisão de normas, inclusive constitucionais, prevendo benefícios que acarretem aumento inercial das despesas com pessoal e encargos sociais*;

6.5. Recomendação não cumprida do exercício 2015: *1.18. Aperfeiçoar o planejamento, com previsão de dotações orçamentárias para resgate de precatórios, objetivando o pagamento do passivo judicial, em conformidade com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do STF*;

6.6. Alerta constante do exercício 2016: *II.2 – RENÚNCIA DE RECEITAS: na concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária da qual decorra renúncia 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 doais seguintes, conforme ali prescrito*;

6.7. Alerta constante do exercício 2016: *II.3 – PRECATÓRIOS: a ressalva é por se tratar de recomendação não atendida, devendo o Governo envidar esforços para realizar pagamentos com o valor previsto orçamentariamente, mais o acrescido dos depósitos judiciais permitidos, atentando para planejar-se de modo a cumprir o prazo estabelecido para zerar o estoque*;

6.8. Recomendação não cumprida do exercício 2016: *III.A-1 Atente para a decisão deste Tribunal de não mais considerar, a partir de janeiro de 2018, no cômputo dos gastos com ensino, os valores despendidos com o pagamento dos inativos da educação, adotando medidas orçamentárias*;

6.9. Recomendação não cumprida do exercício 2017: *4) Aproveite os recursos voltados à cobertura de insuficiência financeira do regime próprio de previdência estadual – SPPREV para o pagamento de despesas consideradas como aplicação no ensino*;

6.10. Recomendação não cumprida do exercício 2017: *10) Incremente o planejamento de quitação do passivo judicial, bem assim faça uso das verbas orçamentárias, acrescidas dos valores afetos aos depósitos judiciais, para a liquidação do respectivo estoque no decorrer da nova delimitação temporal (31.12.2024)*;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

6.11. Recomendação não cumprida do exercício 2017: *13) Especifique os aportes extraordinários do Tesouro a título de cobertura de insuficiência financeira considerados como receitas previdenciárias de molde a que que se faça possível o dimensionamento do impacto fiscal do regime próprio de previdência nas contas do Estado*;

6.12. Determinação não cumprida do exercício 2018: *Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da EC 99/2017 e os termos pactuados com o Tribunal de Justiça;*

6.13. Determinação não cumprida do exercício 2018: *Apresente um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento;*

6.14. Determinação não cumprida do exercício 2018: *2) Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:*

1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88);

2 - Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

3 - Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;

4 - Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados;

6.15. Recomendação não cumprida do exercício 2018: *Aprimore a mensuração das metas e dos riscos fiscais, especialmente em relação aos passivos contingentes, identificando os tipos de risco e sua exposição, aferindo essa exposição e estimando o grau de tolerância das contas públicas frente ao risco;*

6.16. Recomendação não cumprida do exercício 2018: *Relativamente à Renúncia de Receitas:*

- Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

- Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;

- Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

- Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;

- Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;

- Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento.

Sem prejuízo das recomendações externadas pelas competentes áreas técnicas dessa Egrégia Corte de Contas, para as quais a Administração deve adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual), o *Parquet* opina pela expedição das seguintes **recomendações**:

1. **Dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras do Regime de Previdência: impacto nas despesas com pessoal e necessidade de evidenciação contábil** - observe que as despesas do RPPS custeadas com recursos transferidos a título de aportes financeiros devem ser consideradas na Despesa Bruta com Pessoal e não podem ser descontadas para o cálculo da despesa com pessoal líquida, conforme deliberado no processo de consulta eTC-21431.989.18-5, cuja regra de transição não se aplica à espécie;

2. **Precatórios –** envide esforços junto ao Poder Legislativo para regulamentar, no âmbito estadual, o disposto no art. 105 do ADCT, de modo a permitir a compensação de precatórios com débitos inscritos na dívida ativa;

3. **Renúncia de receitas** - aprimore a transparência na divulgação dos dados sobre créditos acumulados de ICMS, inclusive detalhando a origem dos valores por setor e fornecendo as demais informações necessárias para que se possa compreender com maior clareza

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

as causas desse relevante passivo do Estado de São Paulo;

4. **Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP -** reconsidere as restrições orçamentárias e os contingenciamentos de despesas em programas na área da assistência social, procedendo à efetiva aplicação dos recursos que compõem referido fundo;

5. **Análise dos resultados operacionais do ensino –** compatibilize a Resolução SEE nº 02/2016 com as orientações traçadas no Parecer CNE/CEB nº 08/2010, de modo a evitar a superlotação das salas da Rede Estadual de Ensino.

Reforçam-se, ademais, as recomendações proferidas por este *Parquet* nas Contas do Governador de 2018 (eTC-6453.989.18-8), notadamente as referentes aos tópicos "Despesas com pessoal", "Passivo atuarial", "Impacto dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras do Regime de Previdência nas despesas com pessoal", "Evidenciação contábil dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras do Regime de Previdência", "Precatórios" e "Passivos contingentes", eis que ainda pendentes de correção.

Por fim, ante as dificuldades narradas pela Diretoria de Contas do Governador para fiscalizar as renúncias de receitas, relatando atos que configuram ofensa ao art. 25, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993[253], o MPC **novamente** requer a abertura de processo específico para apuração de responsabilidades e, sendo o caso, aplicação das multas previstas no art. 104, incisos IV e V, da mesma lei.[254]

São Paulo, 25 de maio de 2020, às 16h40

Thiago Pinheiro Lima
Procurador Geral do Ministério Público de Contas

[253] LCE 709/1993, art. 25, § 1º. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído as inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade.

[254] LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por: (...)

IV - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinada;

V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH

MPC-SP

mpc.sp

mpc_sp

mpc.sp.gov.br

(11) 3292-4302

MPdeContas_SP

spoti.fi/2OQcACq

Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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: 2-FIYT-1QMV-64QA-H0YH