



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

**PROCESSOS:** e-TC-00002347.989.19-6

**INTERESSADO:** GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**EMENTA:** **CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR. EXERCÍCIO DE 2019. PARECER PRÉVIO.** Atendimento aos ditames legais no pertinente aos gastos com pessoal, educação e saúde. Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Boa ordem das contas. Regularidade jurídico-formal das Contas Anuais do Estado. Proposta de emissão de parecer favorável às contas, sem prejuízo das recomendações efetuadas nas precedentes manifestações exaradas pelos órgãos de instrução desse Tribunal de Contas.

Senhor Conselheiro Relator,

1. Cuidam os autos do exame das contas anuais do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2019, para emissão de parecer prévio por esse Tribunal de Contas, a ser oportunamente submetido à Assembleia Legislativa Estadual, a teor do disposto no artigo 23 e seus parágrafos, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

2. Deve restar expresso que a matéria já foi precedentemente analisada pela Diretoria de Contas do Governador – DCG, pelo Departamento de Supervisão da Fiscalização, constando dos presentes autos minucioso e abrangente Relatório de Fiscalização, compreendendo Planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual); Demonstrações Contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Demonstração das Mutações do



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

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

3. Sobre essas mesmas contas em exame também se manifestaram a digna Secretaria-Diretoria Geral – SDG e a competente Assessoria Técnica – ATJ, posicionando-se, a primeira pela emissão de parecer favorável com as recomendações apontadas em seus pronunciamentos, e a Chefe da segunda pela emissão de parecer prévio desfavorável, apesar de ter havido emissão pela aprovação do especializado Setor de Economia.

4. Após a devida análise, pode-se asseverar que as avaliações levadas a cabo pelos setores técnicos dessa Corte de Contas indicam, reiteradamente, o atingimento das metas fixadas para o superávit primário. Merece forte destaque, como apontado pela SDG e a DCG, que o resultado primário realizado foi maior do que o previsto e o resultado nominal apresentou um acréscimo em relação ao exercício anterior, anotando a I. SDG, expressamente no tocante à Receita, que “em comparação com o ano anterior, ocorreu um incremento nominal de 5,83% nas arrecadações, de R\$ 213,157 bilhões para R\$ 225,590 bilhões. O ingresso de recursos em 2019 importou 9,48% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista do mesmo ano, na ordem de R\$ 2,38 trilhões<sup>23</sup>, e a inflação apurada significou 7,7% (IGP-DI), 4,31% (IPCA) e 4,48% (INPC)”.

5. Denota-se, de forma ímpar, que, para o exercício corrente, houve respeito aos limites com despesa de pessoal e o equilíbrio fiscal, em compasso com as diretrizes vazadas na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, bem como aos limites de endividamento estabelecidos pelo Senado Federal.



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

6. As questões de caráter econômico contábil parecem ter sido devidamente esclarecidas e justificadas, tanto que o especializado Setor de Economia opinou favoravelmente à aprovação das contas ora em exame.

7. Apesar da existência de indicação de eventuais e pontuais desacertos com relação à renúncia de receitas, mostra-se claro que a análise dessa específica questão não pode ser examinada de forma dissociada do exame do quadro geral das Contas, tendo em vista os inúmeros itens e o grande vulto das questões do Estado de São Paulo, levando-se em consideração todas as receitas, despesas, gastos, aplicações, investimentos e outros.

7.1. Tal ponto poderia ter mais relevância levando em consideração eventual dano ou efetivo prejuízo ao equilíbrio da execução orçamentária com possível comprometimento de limitadores constitucionais e legais decorrente dos procedimentos de renúncia de receitas adotados, não havendo demonstração de ocorrência de qualquer dano ou prejuízo, esvaziando, assim, a importância de eventual falha acerca disso.

7.2. Ao contrário, pois como se afigura indicado pelos órgãos técnicos que nos precederam, o déficit de execução orçamentária registrado no exercício de 2019 não parece ter implicado efetiva avaria ao equilíbrio das contas, pois que contou com amparo em superávit financeiro do exercício anterior.

7.3. Vale destacar, por fim, que, também consoante os indicativos fornecidos pelos órgãos técnicos especializados, em relação às receitas correntes houve superávit de arrecadação de 1,38%, sendo ambos os resultados, primário e nominal, tidos como positivos e favoráveis. Frise-se, ainda, que, além desses pontos, os mínimos constitucionais de aplicação no Ensino, Saúde e Precatórios afiguram-se devidamente observados.



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

8. Por sua vez, vale registrar também persistente controvérsia em torno da qualificação de despesas que podem ser consideradas para efeitos da aplicação do percentual mínimo da receita de impostos na manutenção do desenvolvimento do ensino.

8.1. Não nos parece equivocado afirmar que o debate se afigura intensificado diante do percentual mínimo fixado pela Constituição do Estado de São Paulo<sup>1</sup> ser superior em relação àquele definido na Constituição Federal<sup>2</sup>, sem que a Lei Federal n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) tenha qualificado as despesas com pessoal inativo no rol dos gastos por ela autorizados ou proibidos (artigos 70 e 71).

8.2. Para que haja real e verdadeira aplicação do direito ao caso concreto não se mostra demais relembrar que a competência legislativa concorrente dos entes federativos sobre educação disposta no artigo 24, inciso IX da Constituição da República indica que os dispêndios realizados a título de insuficiência financeira para o pagamento de inativos não teriam sido listados no rol das despesas vedadas, disciplinadas no artigo 71 da Lei federal n.º 9.394/1996.

8.3. Portanto, decorrência lógica de que não se afigura vedação ou qualquer tipo de impedimento ao cômputo de tais gastos para o atingimento do percentual definido pelo artigo 255 da Constituição Estadual, sobretudo diante das peculiaridades existentes em âmbito regional, fruto da regulamentação suplementar da legislação federal.

8.4. Rememoremos que a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018, em seu artigo 5º, inciso III, trouxe normatização destinada a por fim a

---

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

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



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

eventuais divergências interpretativas existente sobre a natureza dos gastos que podem ser imputados à manutenção do desenvolvimento do ensino, autorizando que as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário sejam computadas no excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

8.5. Não se ignora que a lei estadual destacada foi questionada em sede de controle de constitucionalidade, no âmbito do Tribunal de Justiça (ADIn nº 2077323-86.2019.8.26.0000), onde houve, inicialmente, concessão parcial da tutela cautelar (pleiteada pela APEOESP), por meio de decisão de 10/04/2019, para o fim de, com efeitos ex nunc, suspender a eficácia do inciso III do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, sendo certo, também, que, em 02/10/2019, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu pela extinção de referida ADI, sem resolução do mérito, revogando a liminar anteriormente concedida e restabelecendo o vigor, na íntegra, do regramento legal acima aludido, não sendo despiciendo afirmar que antes mesmo dessa decisão judicial, essa Corte de Contas já havia reputado adequada a aplicação de parte do dispositivo legal acima mencionado, no exame das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8).

8.6. Em razão desses fatos, afigura-se indiscutível que permanece vigente, na íntegra, a Lei Complementar nº 1.333/18, e inalterado, por ora, o entendimento a respeito da aplicabilidade do artigo 255 da Constituição Estadual.

8.7. Assim é que, tanto em razão da presunção de constitucionalidade dos atos legais, como da conformidade dos atos administrativos frente à normatização supletiva existente no âmbito regional, é crível concluir que o Estado de São Paulo respeitou a aplicação do percentual mínimo em Educação, considerando o patamar fixado na Constituição Estadual, amparado nas legais e vigentes interpretações conferidas pelos artigos 26, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007 e 5º, inciso III da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018.



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

8.8. Além disso tudo, e como se não bastasse a demonstrada higidez jurídica dos dispêndios sob o crivo da normatização estadual, os cálculos elaborados pelos precedentes órgãos técnicos e de fiscalização constantes do presente feito permitem afirmar que o Poder Executivo Estadual cumpriu fielmente o comando previsto no artigo 212 da Constituição Federal, aplicando os valores percentuais mínimos da receita de impostos na manutenção do desenvolvimento do ensino mesmo quando glosados os gastos com insuficiência financeira decorrente do pagamento de benefício com inativos, fator que, por si só, afasta eventual pecha de ilegalidade na execução da política pública educacional.

9. Por sua vez, quanto ao uso de recursos do FUNDEB para o pagamento de servidores inativos, cabe-nos remissão aos fundamentos e à interpretação da Lei Federal nº 11.494/2007, emerge o propósito da não previsão, no rol do artigo 71 da Lei federal nº 9.394/1996 (aplicável aos gastos do FUNDEB por força do disposto no artigo 23, inciso I da Lei federal n.º 11.494/2007) das despesas realizadas a título de insuficiência financeira para o pagamento de inativos.

9.1. Conquanto tenha havido ressalva na forma de utilização de referida verba para o pagamento de inativos no exame empreendido no TC-006453.989.18-8, essa mesma Corte de Contas parece ter estabelecido modulação de efeitos no Parecer das Contas de 2018<sup>3</sup> a fim de propiciar a adequação orçamentária pelo Governo do Estado.

9.2. Portanto, tem-se que, sempre a nosso ver e s.m.j., sobredita modulação de efeitos deve ser observada a partir das Contas de 2020, não se aplicando às do exercício em exame (2019).

---

<sup>3</sup> “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)”.



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

9.3. Por outro lado, ainda que não se tenha alcançado a integralidade da aplicação da receita do FUNDEB recebida no exercício, como requerido no art. 21, da Lei Federal nº 11.494/07, afigura-se tratar de ínfimo percentual - de insuficiência de aplicação - aliado ao fato de que tal saldo decorreu de glosa efetuada pelos órgãos técnicos, e não de efetiva falta de aplicação dos recursos em si, o que, sem sombra de dúvidas, permite o relevamento desse eventual desacerto.

**10.** Ressalte-se ainda que o Governo do Estado tem tentado atender a TODAS as recomendações efetuadas por essa Corte de Contas, devendo ser mencionado neste momento que emerge deste próprio feito a conclusão de que o Estado tem, incansavelmente, envidado todos os máximos esforços, possíveis e imagináveis, objetivando o aprimoramento de sua gestão, buscando a excelência de suas condutas, sobretudo na área econômico-financeira, realizando estudos acurados e detalhados, pautados em dados condizentes com a realidade, realidade essa, por sua vez, - não se pode olvidar - que muda conforme o momento econômico do país, tudo no sentido de que se possam traçar objetivos claros e concretos e metas objetivas, sem desbordar da margem de segurança que se espera de uma administração responsável, isso, sempre da maneira mais transparente possível.

**11.** Além de todo o supra exposto, vale a pena acrescentar-se a relevante conclusão do Setor de Economia da competente Assessoria Técnica que entendeu que *“as contas em análise estão em condições de receber parecer favorável, a despeito do déficit orçamentário na ordem de R\$ 553.989 mil, o qual pensamos possa ser ressaltado no exercício, uma vez que representou um percentual de 0,25% da receita realizada; e também face ao crescimento da receita total arrecadada de 1,53% em relação ao exercício anterior, que se coaduna com o crescimento experimentado pelo PIB Estadual de 2,5%; e, ainda, em virtude do atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. Também ressaltamos que o saldo financeiro, embora tenha se reduzido no montante do déficit financeiro apresentado no exercício, permaneceu positivo em R\$ 40,17 bilhões.”*



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

11.1. Ainda destacou, esse mesmo especializado Setor que *“a Administração engendrou esforços a fim de cumprir as recomendações estampadas na análise das contas do exercício anterior, ainda que algumas permaneçam não completamente atendidas.”*

**12.** Em suma, vale enfatizar que o Estado de São Paulo e especialmente a Secretaria da Fazenda tem se esforçado para franquear o acesso aos dados necessários para a avaliação da amplitude da política de desonerações tributárias em questão e de seu respectivo efeito sobre a arrecadação, mediante a entrega de um plano de ação e cronograma de implantação que poderá, nos próximos exercícios, trazer maior transparência e controle da política fiscal questionada.

**13.** Também no que tange ao atendimento das recomendações constantes no Parecer de 2019, esta Procuradoria da Fazenda do Estado filia-se aos fundamentos e aos comentários trazidos pela Secretaria-Diretoria Geral para que aquelas que não tenham se verificadas totalmente atendidas o sejam, afigurando-se que a grande maioria já é, como supra destacado, objeto de contínuo aperfeiçoamento pelo Estado de São Paulo, cujos complementos e aprimoramentos poderão ser executados, sem qualquer prejuízo, ao longo dos exercícios seguintes.

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

**14.** No mais, não se opõe às recomendações formuladas pelos precedentes órgãos técnicos, especialmente pela Diretoria de Contas do Governador e pela I. Secretaria Diretoria Geral destinadas fundamentalmente a dar efetividade aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, e, à vista das





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

manifestações técnicas evidenciando superávit primário, aplicação dos mínimos constitucionais na educação, saúde e pagamento de precatórios judiciais, a observância ao limite legal no que toca às despesas havidas com Parcerias Público-Privadas, o atendimento aos limites fiscais da despesa de pessoal e da dívida consolidada, esta Procuradoria da Fazenda do Estado de São Paulo junto ao Tribunal de Contas perfilha as conclusões das precedentes manifestações favoráveis emanadas pelos competentes e respectivos órgãos desse Tribunal de Contas, opinando, igualmente, pela emissão de parecer favorável às Contas do Governador do exercício de 2019, com as recomendações alvitradas.

São Paulo, 21 de maio de 2020.

**CARÍM JOSÉ FÉRES**  
Procurador do Estado  
OAB/SP 96.520