



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral**

São Paulo, 25 de outubro de 2019.

Ofício nº 133/2019 – GPGC

Assunto: Utilização de verbas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate à Erradicação da Pobreza - FECOEP

Ref.: Memorando interno da 1ª Procuradoria de Contas

CÓPIA

Excelentíssimo Senhor Secretário da Fazenda e Planejamento,

Com meus cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para encaminhar cópia de memorando interno da 1ª Procuradoria de Contas, subscrito pelo Procurador Rafael Neubern Demarchi Costa, no qual requer informações acerca da utilização de verbas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP.

Aproveito a oportunidade para renovar meus protestos de estima e distinta consideração

Atenciosamente,

THIAGO RINHEIRO LIMA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Recebido às 15:20 horas

GSFP em, 25 / 10 / 19

Chefia de Gabinete

CAROLINA GONÇALVES LOYO
Assessor I

Ao Exmo. Senhor
Dr. HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES
DD. Secretário da Fazenda e Planejamento
Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo - SEFAZ
Av. Rangel Pestana, 300, Centro
São Paulo – SP
CEP: 01017-911



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria

Memorando interno
Fl. 1

São Paulo, 13 de setembro de 2019.

Memorando interno da 1ª Procuradoria à Procuradoria-Geral de Contas

Assunto: Envio de pedido de informações.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Contas,

Com meus cordiais cumprimentos, solicito o encaminhamento de Ofício ao excelentíssimo Secretário da Fazenda e Planejamento, com cópia do despacho em anexo, solicitando informações¹.

Atenciosamente,


RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

¹ Lei Federal 7.347/1985, art. 8º, §1º. O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Lei Federal 8.625/1993, art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

(...)

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Lei Complementar Estadual 734/1993, art. 104. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

(...)

b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(...)

§5º. As notificações e requisições previstas neste artigo, quando tiverem por destinatários o Governador do Estado, membros da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário de segunda instância e Secretários de Estado, serão encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC-0033.040.19
Fl. 19

Processo nº:	TC-0033.040.19
Interessado:	Ministério Público de Contas.
Assunto:	Utilização de verbas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP.
Valor:	R\$1.059.551.319,00

CÓPIA

DESPACHO

Em exame, utilização das verbas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP.

Criação do FECOP.

A Emenda Constitucional 31/2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no âmbito da União, permitiu¹ que os entes subnacionais criassem seus próprios fundos de combate à pobreza.

Como recurso dos fundos estaduais, previu-se a possibilidade de criação de alíquota adicional de 2% no ICMS de produtos e serviços supérfluos.

A redação original da EC 31/2000 não previa que a definição dos bens e serviços supérfluos devesse ser feita por lei complementar, o que levou a questionamentos dos fundos então criados. A Emenda Constitucional 42/2003 deu nova redação ao §1º do art. 81 do ADCT² e dispôs que a definição do que seriam bens e serviços supérfluos deveria seguir a

¹ 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]*

² ADCT, art. 81, §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, ou de imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos, não se aplicando, sobre este adicional, o disposto no art. 158, inciso IV, da Constituição. *[incluído pela EC 31/2000]*

ADCT, art. 81, §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. (NR) *[nova redação dada pela EC 42/2003]*



sistemática definida no art. 155, §2º, XII, da Constituição³. Ademais, esta emenda convalidou os fundos estaduais até então criados⁴.

Foi definido, também, que esta ‘arrecadação extra’ de ICMS não precisa ser compartilhada com os municípios, não se aplicando o art. 158, inc. IV, da Constituição.

No Estado de São Paulo, a Lei Estadual 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). A vigência da lei iniciou em 23.02.2016, noventa dias após sua publicação.

Segundo a lei de criação do fundo paulista, seus recursos devem ser aplicados única e exclusivamente 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).

Também segundo a lei, o fundo vigorará “*enquanto subsistir a necessidade social da aplicação*” (art. 1º, §3º).

Definição dos produtos supérfluos a serem sobretaxados.

A lei paulista decidiu que a alíquota extra de 2% deve recair sobre bebidas alcoólicas e fumo e seus sucedâneos manufaturados (art 2º, inc I).

Tecnicamente, a norma fala em “*bebidas alcoólicas classificadas na posição 22.03*”, referindo-se à Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM. A posição 22.03 do NCM se refere unicamente a cerveja de malte (NCM 22030000⁵).

³ ADCT, art. 83. Lei federal definirá os produtos e serviços supérfluos a que se referem os arts. 80, inciso II, e 82, §§ 1º e 2º. [incluído pela EC 31/2000]

ADCT, art. 83. Lei federal definirá os produtos e serviços supérfluos a que se referem os arts. 80, II, e 82, § 2º. (NR) [nova redação dada pela EC 42/2003]

⁴ EC 42/2003, art. 4º. Os adicionais criados pelos Estados e pelo Distrito Federal até a data da promulgação desta Emenda, naquilo em que estiverem em desacordo com o previsto nesta Emenda, na Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, ou na lei complementar de que trata o art 155, § 2º, XII, da Constituição, terão vigência, no máximo, até o prazo previsto no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵ Vide o capítulo 22 (Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres) da Nomenclatura Comum do Mercosul (disponível em <https://portalunico.siscomex.gov.br/assif/#/nomenclatura/22>, acesso em 13.09.2019):

22.01 - Águas, incluindo as águas minerais, naturais ou artificiais, e as águas gaseificadas, não adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes nem aromatizadas; gelo e neve.

22.02 - Águas, incluindo as águas minerais e as águas gaseificadas, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizadas e outras bebidas não alcoólicas, exceto sucos (sumos) de fruta ou de produtos hortícolas, da posição 20.09.

22.03.00.00 - Cervejas de malte.

22.04 - Vinhos de uvas frescas, incluindo os vinhos enriquecidos com álcool; mostos de uvas, excluindo os da posição 20.09

22.05 - Vermutes e outros vinhos de uvas frescas aromatizados por plantas ou substâncias aromáticas.

2206.00 - Outras bebidas fermentadas (por exemplo, sidra, perada, hidromel, saquê); misturas de bebidas fermentadas e misturas de bebidas fermentadas com bebidas não alcoólicas, não especificadas nem compreendidas noutras posições.



Arrecadação obtida com a alíquota adicional de 2% no ICMS de produtos supérfluos.

Em 2016, foram arrecadados R\$422,8 milhões com esta alíquota extra no ICMS de tais produtos. Em 2017, R\$649,6 milhões. Em 2018, R\$665,3 milhões⁶. De janeiro a junho de 2019, já foram arrecadados R\$354,9 milhões com a referida alíquota extra⁷.

Pelo que se constatou, o Estado tem repassado 20% de tal arrecadação para composição do FUNDEB (os valores acima indicados são brutos, antes de tal repasse)⁸.

A Administração paulista, ao que tudo indica, tem apenas mantido tais valores em caixa, sem utilização⁹.

Pelo Balanço Geral do Exercício de 2018, o Estado de São Paulo, ao final exercício, mantinha em caixa R\$1.059.551.319,00 de recursos vinculados advindos do referido adicional do ICMS¹⁰. Em 2017, eram R\$728.984.456¹¹. Em 2016, R\$410.799.371,00¹².

Utilização dos recursos do FECOEP.

Pelo que se pôde constatar, a destinação dos recursos do FECOEP ainda carece de maior transparência.

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 FECOEP¹³, na LOA de 2019 nenhuma menção foi feita ao referido fundo.

O FECOEP foi regulamentado pelo Decreto Estadual 62.242, de 31 de outubro de 2016. Dentre outras medidas, criou-se o Conselho de Orientação e Acompanhamento - COA do FECOEP¹⁴, a ser presidido pelo então Secretário de Planejamento e Gestão.

22.07 - Alcool etílico não desnaturado, com um teor alcoólico, em volume, igual ou superior a 80 % vol; álcool etílico e aguardentes, desnaturados, com qualquer teor alcoólico.

22.08 - Alcool etílico não desnaturado, com um teor alcoólico, em volume, inferior a 80 % vol; aguardentes, licores e outras bebidas espirituosas.

22.09.00.00 - Vinagres e seus sucedâneos obtidos a partir do ácido acético, para usos alimentares.

⁶ Vide o Relatório da Receita Tributária do Estado de São Paulo dos meses janeiro de 2017, janeiro de 2018 e janeiro de 2019 (fls. 08/13).

⁷ Conforme o Relatório da Receita Tributária do Estado de São Paulo do mês de julho de 2019, disponível em https://portal.fazenda.sp.gov.br/aceso_informacao/Downloads/Relatorios-da-Receita-Tributaria/2019/julho/INTERNET_julho19.pdf.

⁸ Vide o consolidado da receita tributária, p. 69 do Balanço Geral do Exercício 2018. E, também, Demonstrativo da Movimentação de Recursos do FUNDEB, p. 128 do balanço.

⁹ A identificação dos valores foi possível devido à previsão do art. 53, 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.

¹⁰ Vide Anexo 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 (fls. 16/17).

¹¹ Vide Anexo Demonstrativo de Caixa e Equivalente de Caixa, p. 188 do Balanço Geral do Exercício 2017.

¹² Vide Anexo 17 - Demonstrativo de Caixa e Equivalente de Caixa por Fontes de Receita, p. 663 do Balanço Geral do Exercício 2016.

¹³ Lei Estadual 16.884/2018, art. 21. A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deverá conter:

V - demonstrativo dos recursos destinados ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP, instituído pela Lei nº 16.006, de 24 de novembro de 2015;



Em recente reestruturação administrativa, as atribuições daquela secretaria estadual foram assumidas pela atual Secretaria da Fazenda e Planejamento¹⁵, o que nos leva à conclusão que o Conselho de Orientação e Acompanhamento é atualmente presidido pelo Secretário da Fazenda e Planejamento.

Veja-se que, nos termos do referido Decreto Estadual, o Conselho de Orientação e Acompanhamento não apenas define a alocação dos recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza como também acompanha sua aplicação:

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.

Neste sentido, a fim de melhor instruir o presente processo, oportuno oficiar à Secretaria da Fazenda e Planejamento - SEFAZ para que:

- a) Informe a existência de eventual Convênio CONFAZ sobre a definição de produtos supérfluos a serem sobretaxados;
- b) Informe as justificativas técnicas que levaram à definição de quais produtos deveriam ser considerados supérfluos no Estado de São Paulo, explicitando, inclusive, as razões

¹⁴ Decreto Estadual 62.242/2016, art. 6º. Fica criado o Conselho de Orientação e Acompanhamento - COA, do FECOEP, integrado pelos seguintes membros:

I - Secretário de Planejamento e Gestão, que será seu Presidente;

II - Secretário da Fazenda;

III - Secretário de Governo;

IV - Secretário de Desenvolvimento Social;

V - Secretário da Saúde;

VI - Secretário da Habitação;

VII - Secretário de Agricultura e Abastecimento;

VIII - Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania;

IX - Um representante da sociedade civil.

§1º. Os membros do COA, referidos nos incisos I a VIII deste artigo, ficam autorizados a designar os seus respectivos suplentes, que exercerão as mesmas funções, responsabilidades e prerrogativas nas deliberações do Conselho e nos demais atos que praticarem, quando das ausências e impedimentos dos seus titulares.

§2º. O representante de que trata o inciso IX deste artigo será designado pelo Presidente do COA, dentre indicações apresentadas por conselhos representativos da sociedade civil.

§3º. A função de membro do COA não será remunerada, mas considerada como serviço público relevante.

¹⁵ O art. 246 do Decreto Estadual 24.152/2019, que organiza a atual Secretaria da Fazenda e Planejamento, revogou o art. 2º do Decreto Estadual 62.598/2017, que trazia as atribuições da então Secretaria de Planejamento e Gestão.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas**

C-0033.040.19
Fl. 23

de sobretaxar, dentre as bebidas alcoólicas, unicamente o NCM 22030000 (cerveja de malte);

- c) Informe os atuais integrantes e suplentes do Conselho de Orientação e Acompanhamento - COA do FECOEP, em especial, o representante da sociedade civil;
- d) Informe os atuais integrantes do Comitê Técnico – CT do FECOEP, criado pelo art. 9º do Decreto Estadual 62.242/2016¹⁶;
- e) Informe as datas em que foram publicadas as deliberações do COA, conforme art. 7º, parágrafo único, do Decreto Estadual 62.242/2016¹⁷;
- f) Informe as programações de alocação de recursos do FECOEP, definidas conforme art. 10, do Decreto Estadual 62.242/2016¹⁸;
- g) Outras informações e justificativas que entender relevantes a respeito do assunto.

Com as providências acima, retornem os autos a este gabinete.

São Paulo, 13 de setembro de 2019.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

CÓPIA

¹⁶ Decreto Estadual 62.242/2016, art. 9º. Fica criado o Comitê Técnico - CT, do FECOEP, cujos integrantes serão designados pelo Presidente do COA, dentre os indicados pelos membros do COA, com o objetivo de prestar apoio técnico-administrativo para as deliberações e o funcionamento do Conselho.

Parágrafo único - O CT se reunirá mediante convocação do Presidente do COA.

¹⁷ Decreto Estadual 62.242/2016, art. 7º, parágrafo único. As sessões do COA somente serão realizadas com a presença da maioria dos seus membros, serão públicas e suas deliberações serão publicadas por extrato e tomadas pela maioria dos membros presentes à sessão.

¹⁸ Decreto Estadual 62.242/2016, art. 10. A programação de alocação de recursos do FECOEP será encaminhada, após deliberação do COA, para a Secretaria de Planejamento e Gestão até o último dia útil do mês de julho de cada ano, visando a inserção na proposta orçamentária para o exercício seguinte.