



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

São Paulo, 12 de dezembro de 2016.

Ofício nº 402/2016 – GPGC

Assunto: Inconstitucionalidade de lei estadual que permite o contabilização de benefícios previdenciários no cômputo dos gastos mínimos com saúde e educação.

Ref.:	Norma questionada:	Artigo 26, inciso I da Lei Complementar nº 1.010, de 01 de junho de 2007, do Estado de São Paulo.
--------------	--------------------	---

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República,

Com meus cordiais cumprimentos, represento Vossa Excelência para que, pelos fundamentos adiante concatenados (além daqueles que a douta Procuradoria Geral da República entenda pertinentes), seja proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Da norma estadual contestada.

A seguinte Lei Complementar foi promulgada no Estado de São Paulo:

LEI COMPLEMENTAR Nº 1.010, DE 01 DE JUNHO DE 2007

“Dispõe sobre a criação da São Paulo Previdência - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM”

(...)

CAPÍTULO III - DAS DISPOSIÇÕES ECONÔMICAS E FINANCEIRAS

Seção I - Da São Paulo Previdência - SPPREV

(...)

Artigo 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

I - computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas;

(...)

Como se observa, referida lei complementar estadual previu que o montante gasto com benefícios previdenciários pela entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos paulistas seja utilizado no cômputo de gastos mínimos constitucionais, como saúde e educação.

No entanto, conforme se demonstrará, o Estado-Membro não poderia legislar sobre este tema.



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

Da ausência de competência estadual para disciplinar o que deve ser considerado para atingir os mínimos constitucionais de gastos com manutenção e o desenvolvimento da educação e com ações e serviços públicos de saúde.

A referida norma estadual disciplinou que os gastos com benefícios previdenciários podem, no Estado de São Paulo, ser *“computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas”*.

Em outras palavras, a lei em questão autorizou o Estado de São Paulo a considerar seus gastos com inativos e pensionistas para atingir os patamares mínimos obrigatórios de despesas vinculadas.

Entretanto, o Estado-Membro não possui competência legislativa para disciplinar o que deve ser considerado para atingir os mínimos constitucionais de gastos com manutenção e o desenvolvimento da educação e com ações e serviços públicos de saúde, por exemplo.

No tocante ao gasto mínimo com educação, o caso presente é em todo similar ao descrito na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.546**, na qual contestado o art. 2º, I e IV, da Lei nº 6.676, de 13 de novembro de 1998, do Estado da Paraíba.¹

Do mesmo modo que a lei paraibana prevê como pertinente à educação o pagamento de “salário e encargos” de professores e servidores inativos, a lei paulista prevê que os valores dos benefícios pagos pela entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores sejam computados para efeito de cumprimento do gasto mínimo na educação.

Portanto, do mesmo modo que descrito na ADI nº 5.546, a disposição da lei paulista enseja violação: “i) ao art. 212, CF, que impõe ao Estado a realização de despesa mínima com a manutenção e o desenvolvimento da educação, ii) ao art. 167, inc. IV, CF, que estabelece a não afetação dos recursos provenientes de impostos a despesas, ressalvadas aquelas expressamente previstas na Constituição (com aquelas com educação), iii) ao art. 22, inc. XXIV, CF, que dispõe sobre a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da

¹ Inicial da ADI: nº 130.258/2016-AsJConst/SAJ/PGR.



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

educação e iv) ao art. 24, inc. IX e §§ 2º e 4º, CF, que atribui à União competência para editar normas gerais de ensino.” (conforme resumido pelo Min. Roberto Barroso no recebimento da ADI nº 5.546)

Oportuno mencionar que própria Advocacia-Geral da União já se manifestou pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.546. Como dito pela AGU, “em se entendendo da constitucionalidade dos incisos I e IV do artigo 20 da Lei nº 6.676/98 do Estado da Paraíba, estaria se permitindo a aplicação a menor de recursos na educação, uma vez que se estaria permitindo a utilização relativos a pagamentos previdenciários, que não possuem aplicação direta e efetiva na manutenção e desenvolvimento do ensino.”²

Da mesma forma que não há razão para a Paraíba poder classificar suas despesas com inativos como despesas na manutenção e desenvolvimento, não pode o Estado de São Paulo incluir em tal cômputo as despesas com os benefícios previdenciários pagos pela SPPREV.

De relevo mencionar que o Estado de São Paulo está obrigado, por sua Constituição Estadual³, a aplicar 30% da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

No tocante ao gasto mínimo com saúde, é preciso desde logo pontuar que tal área, junto com a previdência e a assistência social, é compreendida pela Constituição Federal sob o abrigo da ‘seguridade social’, matéria sobre a qual compete privativamente à União legislar (art. 22, inc. XXIII c/c art. 194, *caput*, CF)⁴.

Ademais, cabe à União, por meio de Lei Complementar, definir o montante mínimo de recursos que cada Estado aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, inc. II e § 3º, inc. I, CF)⁵. A mesma Lei

² Despacho nº 02425/2016/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

³ 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.

⁴ CF, art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

XXIII - seguridade social;

(...)

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

⁵ CF, art. 198, § 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (...)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

(...)

§ 3º. Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)



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

Complementar editada pelo Congresso Nacional deve estabelecer as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal (art. 198, § 3º, inc. III, CF)⁶.

Atualmente, a norma que trata da matéria é a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

E referida lei, em seu artigo 4º, inciso I, é taxativa ao não permitir incluir o gasto com inativos no cômputo do cumprimento do gasto mínimo na saúde:

LC 141/2012, art. 4º. Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

Tanto as despesas que podem ser incluídas como 'manutenção e desenvolvimento do ensino', como as que podem ser incluídas como 'ações e serviços públicos de saúde', constituem tema de interesse geral, que reclama tratamento uniforme em todo o país.

Não há razão para cada Estado-Membro poder adotar regras próprias nestas searas. Menor razão há em poder classificar suas despesas previdenciárias seja como 'manutenção e desenvolvimento do ensino', seja como 'ações e serviços públicos de saúde'.

Ante o exposto, demonstrada a inconstitucionalidade do artigo 26, inciso I, da Lei Complementar nº 1.010, de 01 de junho de 2007, do Estado de São Paulo, segue cópia da norma em questão, para embasar a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Atenciosamente,

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Ao Exmo. Senhor
Dr. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
DD. Procurador-Geral da República
Procuradoria Geral da República
SAF Sul - Quadra 4 - Conjunto C
Brasília/DF
CEP: 70050-900

⁶ CF, art. 198, § 3º. Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#) (...)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)