

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
4ª Procuradoria de Contas

Processos n.º: TC-360.989.20-6 (Consolidado)
TC-361.989.20-5 (UGE 520101 - Gabinete do Secretário)
TC-362.989.20-4 (UGE 520102 - Coordenadoria Administrativa)

Órgão: 520000 - Secretaria Especial de Relações Internacionais

Matéria: Balanço Geral do Exercício de 2019

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Tratam os presentes autos das contas anuais consolidadas do exercício de 2019 da Secretaria Especial de Relações Internacionais (TC-360.989.20-6), bem como das duas Unidades Gestoras Executoras que a integram¹.

No curso da instrução processual, a diligente Fiscalização não registrou achados de auditoria (evento 13.3).

Por sua vez, em manifestação anterior, o Ministério Público de Contas propôs notificação dos interessados para que trouxessem aos autos informações acerca das leis de criação da Secretaria e do cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, bem como do respectivo quadro de pessoal e sobre viagens internacionais realizadas (evento 20.1), ao que foi atendido por V. Exa. (evento 23.1).

Regularmente notificada (evento 26.1), a Origem apresentou os documentos que entendeu pertinentes (evento 38).

¹ UGE 520101 - Gabinete do Secretário - TC-361.989.20-5; e
UGE 520102 - Coordenadoria Administrativa - TC-362.989.20-4.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

Em seguida, a d. PFE posicionou-se pela regularidade das contas (evento 47.1).

Nesta oportunidade, vêm os autos ao Ministério Público de Contas para oficiar na condição de fiscal da lei.

É o breve relato.

Preliminarmente, constata-se a presença dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, com resguardo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

No mérito, inobstante a respeitável posição da d. PFE, o *Parquet* de Contas entende que a ausência de lei de criação e de segregação da administração financeira, orçamentária e de pessoal da Secretaria, bem como o desatendimento a exigências de transparência ativa dispostas na Lei de Acesso à Informação, falhas adiante delineadas, são de natureza grave e maculam as contas em exame.

No que se refere à ausência de lei de criação da Secretaria, a PFE sustenta a desnecessidade de reserva legal.

Sobre o tema, por meio da alteração ao Decreto Estadual n.º 64.059/2019 realizada pelo Decreto Bandeirante n.º 64.189/2019, o qual organizou a Secretaria Especial de Relações Internacionais, houve alteração da denominação da antiga Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho para a nova Secretaria Especial de Relações Internacionais².

Nessa esteira, a Procuradoria da Fazenda alega que o aludido Decreto n.º 64.189/2019 visou apenas a reorganização da Administração Estadual, sem aumentar despesa, criar ou extinguir órgão público, nos estritos limites da Constituição Paulista.

Entretanto, observa-se que, por meio das mencionadas normas, **não** houve apenas mero remanejamento de funções e recursos e mudança de denominação de Secretaria, **mas verdadeiras extinção e criação de órgãos públicos**, competências vedadas à figura do decreto autônomo pela Lei Maior Estadual, consoante artigo 47, inciso XIX, alínea “a”³, para

² Decreto n.º 64.189/2019: Artigo 31 - Fica acrescentado ao artigo 1º do Decreto 64.059, de 1º de janeiro de 2019, o inciso VIII, com a seguinte redação: VIII - de Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho para Secretaria Especial de Relações Internacionais. (grifo nosso)

³ “Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

o que se exige lei em sentido estrito de iniciativa do Governador do Estado, nos termos do artigo 24, § 2º, item “2”⁴, da Carta Paulista.

Ocorre que, por meio do mencionado Decreto n.º 64.059/2019, a antiga Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho havia sido **desativada**, sendo que todos os seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo foram **transferidos** para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, segundo artigo 11⁵.

Cabe salientar ainda que a antiga Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, criada pelo artigo 5º do Decreto n.º 5.928/1975, tinha como **competência executar, no Estado, a política de valorização do trabalho e do trabalhador**, nos termos do artigo 7º dessa norma.

Por outro lado, o já referido Decreto n.º 64.189/2019, que organizou a nova Secretaria Especial de Relações Internacionais, definiu, em seu artigo 2º, como campo funcional do órgão, as atividades a seguir citadas, as quais se encontram dissonantes da já mencionada competência precípua atribuída em sua criação à antiga Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho:

- I - o assessoramento direto e imediato ao Governador do Estado e ao Vice-Governador, em sua área de atuação, especialmente na formulação e implementação da política estadual de relações internacionais;
- II - em atuação harmônica com as demais Secretarias de Estado e entidades da Administração Pública Estadual, o planejamento, a articulação e a coordenação de ações para o estabelecimento de cooperação com governos nacionais, subnacionais e entidades internacionais;

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)”

⁴ “Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)”

⁵ “Artigo 11 - Ficam desativadas:

III - a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, incluídas as unidades integrantes de sua estrutura previstas no Decreto nº 43.422, de 1º de setembro de 1998, com alterações posteriores, não abrangidas pelo artigo 5º deste decreto;

§ 1º - Os bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo das Secretarias de Estado desativadas por este artigo ficam transferidos na seguinte conformidade:

3. os da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.”



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

- III - a formulação de diretrizes e ações para a negociação de programas e projetos do setor público estadual, vinculados a fontes externas;
- IV - a realização de estudos e pesquisas que subsidiem ações de cunho internacional do Governo;
- V - o fomento do comércio exterior no âmbito do Estado de São Paulo, observada a competência da União;
- VI - o desenvolvimento de atividades e a organização de eventos para atrair investimentos estrangeiros.

Percebe-se, ante o exposto, a completa descaracterização da antiga Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, que, inclusive, cabe lembrar, teve todos os seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo transferidos para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a despeito da alteração de sua denominação para Secretaria Especial de Relações Internacionais.

Dessa forma, **são evidentes a extinção da antiga Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho e a criação da nova Secretaria Especial de Relações Internacionais, em discordância com os retromencionados dispositivos constitucionais paulistas**, inobstante o arguido pela d. PFE.

Ainda quanto ao alcance do decreto autônomo, regulamento previsto na Constituição Estadual em simetria ao contido no artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal, é possível a redistribuição de atribuições preexistentes em dado órgão, passando-as para outro, desde que sejam apenas algumas das atribuições dele, pois, se forem todas, isso equivaleria a extinguir o órgão, o que é vedado pela Constituição, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, cujos ensinamentos encontram-se a seguir transcritos:

O regulamento previsto no art. 84, VI, “a”, da Constituição Brasileira - segundo o qual compete ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” - confere, como resulta de sua disposição textual, poderes muito circunscritos ao Presidente, ao contrário do que ocorre nos regulamentos independentes ou autônomos do Direito europeu. Com efeito, se o Chefe do Executivo não pode nem criar nem extinguir órgão, nem determinar qualquer coisa que implique aumento de despesa, que pode ele, então, fazer, a título de dispor sobre “organização e funcionamento da Administração Federal”? **Unicamente transpor uma unidade orgânica menor que esteja encartada em unidade orgânica maior para outra destas unidades maiores** - como, por exemplo, passar um departamento de um dado Ministério para outro Ministério ou para uma autarquia, e vice-versa; **uma divisão alocada em certo departamento para outro**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

departamento, uma seção pertencente a determinada divisão para outra divisão; e assim por diante. Pode, ainda, redistribuir atribuições preexistentes em dado órgão, passando-as para outro, desde que sejam apenas algumas das atribuições dele - pois, se fossem todas, isto equivaleria a extinguir o órgão, o que é vedado pela Constituição.

Este é o regulamento previsto no art. 84, VI, “a”. Mera competência para um arranjo intestino dos órgãos e competências já criados por lei.

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, págs. 338/339, destaques acrescidos)

Ademais, a fim de corroborar a posição do *Parquet*, cumpre evocar declarações de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça Paulista acerca de normas semelhantes, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 2117355-07.2017.8.26.0000 e 2078658-77.2018.8.26.0000, ambas da Comarca de São Paulo, em que se analisaram decretos autônomos expedidos pelo Senhor Governador João Dória, então Prefeito da Capital, a título de reestruturação administrativa municipal, cujas ementas clamam transcrição:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto n. 57.576, de 1º de janeiro de 2017, do Município de São Paulo, que “dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta”.

[...]

Decreto 57.576/2017. Reestruturação Administrativa Municipal. Inativação, criação, fusão e alteração de denominação de Secretarias. Transferência de atribuições de órgãos públicos municipais. Criação de Conselho Consultivo em cada Secretaria Municipal. Descabimento. Impossibilidade do Chefe do Executivo dispor, mediante decreto, sobre criação e extinção de órgãos públicos. Reserva legal. Inobservância (artigos 24, § 2º; 2; e 47, inciso XIX, a, da Constituição Estadual).

[...]

Vícios dos atos normativos revogadores que ofendem ao princípio da reserva legal. Violação aos artigos 24, § 2º, I, e 115, incisos I e II, da Constituição Estadual. Ação julgada parcialmente procedente, com modulação.

(Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADI n.º 2117355-07.2017.8.26.0000, Relatoria: Desembargador Sérgio Rui, j. 16/05/2018, destaques acrescidos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO Nº 57.959, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE “INSTITUI A CASA CIVIL NO GABINETE DO PREFEITO, REORGANIZA A SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL, BEM COMO ALTERA A DENOMINAÇÃO E A LOTAÇÃO DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO QUE ESPECIFICA” - ATO NORMATIVO EMANADO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROMOVENDO VERDADEIRA REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA - INSTITUIÇÃO DA CASA



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

CIVIL E DISCIPLINA PORMENORIZADA DAS COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DE SUA ESTRUTURA - CRIAÇÃO DE CARGOS DE SECRETÁRIO DA CASA CIVIL E DE SECRETÁRIO ESPECIAL DE RELAÇÕES SOCIAIS - ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DE CARGOS E ÓRGÃOS PÚBLICOS - “SUPRESSÃO” DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS E COLEGIADOS INTEGRANTES DA SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL QUE EQUIVALE À EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS - REGULAMENTAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE CARGOS PÚBLICOS POR DECRETO DO CHEFE DO EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 24, § 2º, ITENS 1 E 2, 47, INCISO XIX, ALÍNEA “A”, E 115, INCISO I, DA CARTA BANDEIRANTE - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AOS ARTIGOS 98 E 100 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES - AÇÃO DECLARADA PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/99.

A criação e disciplina de órgãos e cargos públicos do cargo não podem ser reguladas mediante decreto do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ofensa aos princípios da reserva legal e da separação dos poderes, sendo indispensável a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração da norma.

(Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADI n.º 2078658-77.2018.8.26.0000, Relatoria: Desembargador Renato Sartorelli, j. 08/08/2018, destaques acrescentados)

Noutra senda, várias questões como (i) a ausência de segregação da administração financeira, orçamentária e de pessoal da Secretaria, constatada em razão da liquidação de apenas R\$ 52.957,59 (item II da instrução fiscalizatória) e da **inexistência de quadro de pessoal**, estando todos os seus servidores lotados na Secretaria de Governo (evento 38.6), (ii) **o subsídio mensal do Secretário de Estado da Pasta ser de R\$ 20.743,72** (evento 38.3), (iii) terem sido dispendidos mais de R\$ 300 mil com despesas relacionadas a viagens internacionais (evento 38.5) e (iv) o indigitado **Decreto n.º 64.189/2019 ter previsto estrutura própria para a nova Secretaria, inclusive com a transferência a esta da Unidade de Apoio ao Secretário Extraordinário de Relações Internacionais** e da constituição da Secretaria como Unidade Orçamentária (esta conforme disposto no Decreto n.º 64.249/2019), **denota o desatendimento às normas que regem a organização financeira, orçamentária e de pessoal da Administração Bandeirante, além dos princípios da transparência** (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) **e da evidenciação contábil** (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/1964).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

Agrega-se ao juízo de irregularidade da matéria o **desatendimento a exigências de transparência ativa dispostas na Lei de Acesso à Informação**, vez que as informações a seguir relacionadas não foram localizadas em local de fácil acesso em sítios oficiais da internet, exigidas pela aludida norma:

- Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (art. 8º, § 1º, I);
- Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros (art. 8º, § 1º, II);
- Registros das despesas (art. 8º, § 1º, III);
- Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (art. 8º, § 1º, IV);
- Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (art. 8º, § 1º, V); e
- Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (art. 8º, § 1º, VI).

Ainda, não foram atendidos os requisitos contidos no § 3º do art. 8º da Lei, desamparando, por tudo, os direitos dos cidadãos de obtenção de informações.

Cabe destacar que a ausência de segregação da administração financeira, orçamentária e de pessoal da Secretaria, bem como o desatendimento a exigências de transparência ativa dispostas na Lei de Acesso à Informação, **prejudicam os controles institucional e social das políticas públicas**, corolários do princípio republicano.

Dessa forma, ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da lei, opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** das contas em apreço, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b” (infração à norma legal ou regulamentar), da Lei Complementar Estadual n.º 709/1993, pelos seguintes motivos:

1. Ausência de lei de criação da Secretaria, em inobservância aos artigos 24, § 2º, item “2”, e 47, inciso XIX, alínea “a”, da Constituição Estadual, ofendendo-se o princípio da reserva legal;
2. Ausência de segregação da administração financeira, orçamentária e de pessoal da Secretaria, denotando desatendimento às normas que regem a organização financeira, orçamentária e de pessoal da Administração Paulista, além dos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/1964); e





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
4ª Procuradoria de Contas

3. Desatendimento a exigências de transparência ativa dispostas na Lei de Acesso à Informação.

São Paulo, 6 de abril de 2022.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/69

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.ice.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-SLET-BZ2M-5RN2-46NX



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq