



**Processo:** TC-4345/989/21.  
**Interessado:** Governo do Estado de São Paulo.  
**Governador:** Excelentíssimo Senhor João Doria.  
**Assunto:** Contas do Governador.  
Itens: Aplicação no Ensino;  
Despesa de Pessoal; e  
Aplicação na Saúde.  
**Exercício:** 2021.  
**Relatoria:** Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

***Senhora Assessora Procuradora – Chefe,***

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2021.

Diante das ocorrências anotadas no relatório final elaborado pela Diretoria das Contas do Governador, em prestígio aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Eminentíssimo Conselheiro Relator fixou ao Governador do Estado de São Paulo, prazo para apresentação das justificativas que entendesse cabíveis (**evento 87**).

Como consequência, foram apresentados os esclarecimentos e documentos constantes nos **eventos 102 e 103**, retornando os autos a esta unidade de Assessoria Técnica por determinação contida no **evento 109**, para manifestação acerca das informações e documentos apresentados pelo Governo do Estado, bem como sobre a análise acrescida pela Diretoria das Contas do Governador.

Em face disso, passo à análise:

**I) Aplicação no Ensino:**

**1) Impugnações nas despesas contabilizadas pelo Estado na aplicação do ensino:**

Dou início ao tema, destacando que grande parte das impugnações levadas a efeito pela Diretoria de Contas do Governador, no montante de R\$632.990 mil, também já havia sido reconhecida no Balanço Geral do Estado por ocasião da prestação de contas, tais como: - complementação de aposentadoria e pensão; auxílio funeral; despesas com restaurantes universitários; PASEP da Administração Direta e Indireta, exceto Fundações; gratuidade do transporte escolar de estudantes que não pertencem à rede



pública estadual; valores intraorçamentários; cancelamento de Restos a Pagar; reembolso de salários de servidores em exercício nos municípios; atividades em museus; e precatórios; estas duas últimas reconhecidas pelo Governo Estadual a partir do demonstrativo correspondente ao 3º quadrimestre de 2021.

Além de referidos expurgos, ocorreram despesas que mereceram apreciações mais aprofundadas, igualmente resultando na proposta das respectivas exclusões, quais sejam:

**a) Programa Bolsa do Povo (R\$169.678 mil):**

O Programa Bolsa do Povo foi criado pela Lei nº 17.372, de 26/05/2021, regulamentado pelo Decreto n. 65.812, de 23/06/2021, com o objetivo de unificar e gerir diversos programas e ações de auxílio a pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Essas despesas foram excluídas nos cálculos da manutenção e desenvolvimento do ensino, sob o entendimento de que, além de destinadas a um público específico, possuem caráter assistencial, portanto vedadas na composição do mínimo educacional à luz do artigo 71, inciso VI, da Lei Federal n. 9.394/96 (LDB):

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, **e outras formas de assistência social**; (grifei)

**b) Despesa com o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP (R\$722.996 mil):**

O Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP foi instituído pela Lei nº 17.414, de 23/09/2021, com o objetivo de promover assistência técnica e financeira, por intermédio da Secretaria da Educação, aos municípios paulistas para a execução, em regime de colaboração, de programas e ações voltados à melhoria da qualidade da educação básica pública.

Em 2021, iniciando com o eixo de infraestrutura física, foram empenhados R\$835.415.576, dos quais R\$722.996.682 oneraram a fonte 01 - Tesouro, dessa forma, compondo o mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com efeito, em dezembro de 2021 os valores foram empenhados, mas não liquidados, não houve o pagamento aos municípios, sendo inscritos em **Restos a Pagar NÃO PROCESSADOS**.



Até 25/04/2022 o total empenhado permanecia sem liquidação e pagamento, além de ter sido cancelado o importe de R\$274.929.

Desse modo, a constatação de que R\$722.996 mil empenhados para atender o PAINSP não foram aplicados em 2021 e, até 25/04/2022, não haviam sido pagos aos municípios, condicionou a glosa de referido montante na aplicação do ensino, com fundamento na sedimentada jurisprudência desta E. Corte de Contas, consignada no **Manual Básico do Ensino** do TCESP, que orienta o expurgo dos Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano subsequente à inscrição.

Outras ocorrências verificadas em relação ao Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP) contribuíram para a glosa:

- *Os empenhos do PAINSP realizados em 2021 não atenderam à formalização exigida pela LRF, LDO e normativo estadual disciplinador dos Convênios, em razão de Decreto publicado em 08/12/2021 que dispensou a exigência de documentação comprobatória de quitação com a seguridade social, fundo de garantia e com a Fazenda do Estado de São Paulo;*
- *Parte dos recursos do Plano são destinados à aplicação em educação infantil/ creches, portanto, fora das prioridades elencadas pela Constituição Federal para atuação do governo estadual e, outra parcela, delega aos municípios a tarefa de manutenção de imóveis próprios estaduais, atribuição já de competência de órgãos estaduais.*

**c) Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista - repasses realizados às Associações de Pais e Mestres (R\$875.931 mil):**

Em 2019 ocorreu mudança na forma dos repasses às Associações de Pais e Mestres (APMs), com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista).

Aos 13/09/2019, foi publicada a Lei Estadual nº 17.149, que instituiu o PDDE Paulista com o objetivo previsto no art. 1º, *“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”*, regulamentada pelo Decreto nº 64.644, de 05/12/2019.

Verificou-se, assim como ocorrido em 2019, quando as transferências dos recursos foram realizadas ao final do mês de dezembro daquele ano, que a grande maioria dos repasses de 2020 também foi executada no mês de dezembro, portanto, sem tempo hábil para aplicação dentro do próprio exercício e reprogramados para o período de 2021, de forma alheia à recomendação



anteriormente exarada por este Tribunal, em Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019 (TC-2347/989/19).

Em consequência, no voto proferido nas Contas Anuais de 2020 - TC-5866/989/20, as ocorrências apuradas no sistema de aplicação dos repasses às APMs deixaram de constar como recomendação e passaram a constar como ressalva.

No ano de 2021, do total repassado, R\$1.294.251 mil, a expressiva parcela de R\$878.998 mil foi custeada com recursos do FUNDEB, e R\$4.282 mil com a Fonte 01 - Tesouro, dos quais 94,54% foram liquidados no 3º quadrimestre, ou seja, o FUNDEB é o principal financiador do Programa PDDE Paulista.

O resultado da análise efetuada pela fiscalização na competência de 2021 indicou que os cenários relatados em 2019 e 2020 permaneceram quase que inalterados, ou seja, ocorreram pagamentos sem conclusão e análise das prestações de contas do recurso anterior, com recurso ainda em caixa e sem relatos de qualquer urgência que justificasse crescentes repasses.

Ao analisar os aspectos referentes à execução do Programa, a fiscalização detalhou inúmeras situações adversas pertinentes às prestações de contas, que não possibilitaram estabelecer um nível de confiança para concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Relatou que havia um saldo de R\$875.931 mil nas contas das APMs que não foi aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2021, mas não foi possível validar referido montante nem mesmo pela Secretaria de Estado da Educação, diante das deficiências de controle apontadas e fragilidades do Sistema SED, que não fornece as informações de repasses e prestações de contas por exercício e não possui funcionalidade de categorização dos créditos por APM e respectivas aplicações e saldos remanescentes.

O cenário descrito pela fiscalização indica que tanto as recomendações constantes do TC-2347/989/19 (Contas de 2019), como as ressalvas consignadas no TC-5866/989/20 (Contas de 2020), ambas no sentido de ***“que tais gastos devem ser empregados de forma efetiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado”***, não foram alcançadas no exercício de 2021.

As fragilidades apuradas nas prestações de contas, impedindo ao órgão instrutivo concluir pela ocorrência de efetiva aplicação



dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como o não afastamento das razões da recomendação e da ressalva precedentes, subscritas por esta E. Corte de Contas, foram os principais aspectos que culminaram na proposta de exclusão do saldo de R\$875.931 mil, na apuração dos índices de aplicação no ensino.

**d) Abono-FUNDEB (R\$799.214 mil):**

Referido abono foi aprovado por meio da Lei Complementar n. 1.363, de 13/12/2021, em caráter excepcional, regulamentada pelo Decreto n. 66.351, de 17/12/2021, definindo os servidores aptos a recebê-lo, buscando, assim, atingir o mínimo de 70% do FUNDEB destinado à remuneração dos profissionais da educação básica.

No exercício foi liquidado o total de R\$2.380.371,71, porém, existiu o valor remanescente a pagar de R\$799.214 mil, correspondente à terceira parcela do Abono-FUNDEB, mas, até o encerramento do relatório de inspeção, aludida importância não havia sido quitada.

Assim sendo, considerando que não houve a comprovação do pagamento de referida importância, com a situação agravada diante da informação de inexistir data prevista para tal ocorrência, conclui-se pela necessidade da glosa, com fulcro no 'caput' do artigo 25 da lei de regência do FUNDEB (Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020), também traçando um paralelo com o prazo máximo de aplicação, estipulado no §3º deste mesmo dispositivo (final do primeiro quadrimestre do ano subsequente).

Não se vislumbrou a possibilidade de transgredir a falta aplicação dos recursos no prazo indicado, por decorrer de imposição legal.

---

**Justificativas (Eventos 102 e 103):**

Preliminarmente, saliento que as justificativas e documentos encartados no **evento 102**, foram novamente apresentados no **evento 103**.

O Governo do Estado de São Paulo, por sua Secretaria de Governo - Ofício ATG/Ofício n. 173/22-SG, oferece os esclarecimentos relativos ao **Abono-FUNDEB**, contabilizado na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (70%) - **evento 102.1**, fls. 1/5, acompanhados da Nota Técnica da Secretaria da Educação - **evento 102.2**.



Em síntese, combate a glosa de R\$799.214 mil sustentando que houve equívoco na interpretação do vocábulo “utilizado”, amparando suas justificativas na Nota Técnica da Secretaria da Educação - evento 102.2, afirmando que o Abono-FUNDEB integrou o orçamento de 2021, sendo “*empenhado e inscrito em Restos a Pagar*”, como despesa “*processada*”, demonstrando sua efetiva utilização, uma vez que nos termos da legislação de regência, restou ultimado o estágio da liquidação, constatando-se a existência do direito adquirido pelo credor (artigo 63 da Lei Federal n. 4.320/1964).

Transcreveu o artigo 48, §1º, da Lei n. 17.286, de 20/08/2020 (LDO 2021), estabelecendo que as despesas inscritas em Restos a Pagar em 2021, terão validade até 31 de dezembro do ano subsequente, e “*para efeito de comprovação dos limites constitucionais de aplicação de recursos nas áreas da educação e da saúde serão consideradas as despesas inscritas em restos a pagar nos termos do 'caput' deste artigo*”.

Por outra linha defensiva, consta na Nota Técnica da Secretaria da Educação (evento 102.2, fls. 10/11), que no exercício de 2019 foi firmado contrato para elaboração de provas do SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo) onerando o FUNDEB, sendo parte dos recursos inscrita em Restos a Pagar com o cronograma de pagamento estendido até julho/2020 e, no julgamento das Contas de 2019, não houve apontamento em relação a tal gasto.

Neste sentido, argumentou que à época do julgamento das Conas do Governador do exercício de 2019, quando foram realizados pagamentos referentes ao contrato SARESP após o prazo de março de 2020, o FUNDEB, em essência, estava sob a mesma regulamentação a qual possui atualmente. Assim, afirma que se não houve registro de descumprimento da lei do FUNDEB no caso dos pagamentos do SARESP, que ocorreram em julho/2020, descabe alegação de violação de dispositivo no caso do pagamento da terceira parcela do Abono-FUNDEB.

---

Na sequência, a “*Manifestação Apartada*” da Secretaria da Educação - evento 102.3, abordou o tema Programa Dinheiro Direto na Escola - **PDDE Paulista**.

As justificativas visando a permanência dos repasses do PDDE Paulista no cômputo do ensino, no valor de R\$875.931 mil, caminharam com o raciocínio de que a aplicação no



ensino de tais recursos seja reconhecida, uma vez "empenhados, liquidados e pagos" às Associações de Pais e Mestres - APMs, em respeito ao princípio da descentralização, sem a ingerência da Secretaria da Educação na execução dos gastos, possuindo a Pasta o papel de acompanhamento, monitoramento e aprimoramento da implantação do Programa, concorrendo para garantir a correta aplicação dos recursos.

Informou que na Resolução SEDUC n.º 73/2021, fixou-se que o repasse dos recursos do PDDE Paulista - Manutenção, ocorreria de junho a setembro de cada ano, com o fito de conceder às unidades escolares um razoável intervalo de tempo para que executem os recursos.

Quanto aos valores anteriormente repassados e sem a conclusão do processo de prestação de contas, justifica que o maior volume transferido via PDDE Paulista, resultou na multiplicação do trabalho das APMs, tornando mais árduo o lançamento em sistema da documentação exigida para fazer frente ao dever de prestação de contas e, para as Diretorias de Ensino, tornou-se mais dificultosa a análise.

Ponderou que a interrupção de transferência de recursos até que se complete a análise das prestações de contas, não se apresenta como alternativa praticável, tendo em vista a necessidade de assegurar o constante funcionamento das unidades escolares, arguindo, desse modo, a presunção de inocência, legitimidade e da boa-fé, porque desde que não enviadas em atraso, ou não estejam reprovadas, nada justificaria a interrupção dos repasses.

Sobre o controle dos saldos em disponibilidades financeiras das APMs, procurou esclarecer que o controle diário dos saldos tornou-se possível após disponibilização de API pelo Banco do Brasil, mas, a aferição do saldo por objeto de repasse/subprograma ainda não é possível.

Quanto à categorização de saldo, informou que está sendo desenvolvida na plataforma Gestão Ágil a funcionalidade que possibilitará referida categorização dos créditos do PDDE Paulista, aprimorando o processo de acompanhamento das despesas, facilitando um envio mais célere das prestações de contas à Diretoria de Ensino.

Em relação à fonte do recurso, aduz que não é divulgada para as APMs, mas é controlada internamente pela Coordenadoria de Orçamento e Finanças, quando da prévia parametrização dos repasses na SED. Ademais, esclareceu que os recursos depositados em duas contas bancárias objetiva simplificar



a compreensão das unidades escolares acerca dos recursos, pois uma das contas se destina às transferências regulares, ao passo que a segunda fica destinada às extraordinárias.

No que diz respeito ao registro de fragilidade das funcionalidades e informações inseridas no sistema, afirma que há sim a possibilidade de análise comparativa das pesquisas de preços pelo pessoal responsável pela avaliação e aprovação das prestações de contas.

Relativamente à ausência dos Planos de Aplicação Financeira (PAF), sopesou levar em consideração que se por um lado esse documento passou a ser exigido como pré-condição para os repasses de alguns subprogramas do PDDE Paulista, há outros que dispensam sua elaboração, sem desrespeitar o programa, porque o Decreto 64.644/2019 dispõe que haverá apresentação do PAF em situações específicas.

Por derradeiro, acerca da suscitada impossibilidade de identificar o exercício a que se referem as prestações de contas "em andamento", justificou que o fim de um exercício financeiro não extingue o dever de prestar contas da utilização dos recursos públicos, mas isso não significa que haja impossibilidade de diferenciação do exercício a que pertence a prestação de contas.

---

Entendimento desta Assessoria Técnica:

Os esclarecimentos em apreço pugnam pelo retorno dos valores em comento aos mínimos educacionais, fundamentado como corretos os atos, bem como informando que estão sendo adotadas providências em relação às incorreções anotadas na instrução do feio.

Entretanto, analisando-as, com a devida vênua entendo que não possuem o condão de afastar os apontamentos da unidade fiscalizadora, eis que inalterados os cenários relatados na instrução da matéria.

No tocante ao **Abono-FUNDEB**, as justificativas ratificam a informação de que a terceira parcela foi inscrita em Restos a Pagar Processados, entendendo que neste estágio os recursos já foram utilizados, conseqüentemente podem ser computados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Todavia, efetivamente os esclarecimentos contam apenas com a informação de que os procedimentos para o pagamento da terceira parcela do Abono já





foram iniciados, sem, contudo, apresentar a comprovação de que fora quitada até a presente data.

Assim sendo, mantenho na íntegra o posicionamento que adotei na manifestação precedente (eventos 73.1 e 73.2), de que os Restos a Pagar, quando não quitados, notadamente até a data limite de aplicação estabelecida na lei de regência do FUNDEB (encerramento do primeiro quadrimestre do exercício subsequente ao crédito), não merecem ser acolhidos nos cálculos do ensino.

O empenho atualmente inscrito em Restos a Pagar, ainda se encontra na etapa escritural da despesa, pendente de execução que compreende o pagamento do Abono aos profissionais aptos a recebê-lo.

Acrescento às exposições que culminaram na proposta de impugnação do Abono-FUNDEB não pago, a consideração no sentido de que se haviam recursos transferidos do FUNDEB ao Estado amparando os empenhos emitidos no exercício em análise, então porque não pagá-los integralmente, sobretudo pelo fato de o motivo da criação de referido Abono ter sido o atendimento da destinação de 70% dos recursos do Fundo para a remuneração dos profissionais da educação básica.

Ora, se ao final de maio de 2022 debate-se a ausência de pagamento do Abono aos professores, por obviedade o valor em questão não compreendeu a remuneração desses profissionais ainda no exercício de 2021, conforme regramento delineado nos artigos 25 e 26, ambos da Lei Federal n. 14.113/2020.

Uma das alterações mais expressivas na nova regra do FUNDEB correspondeu à majoração do percentual remuneratório a ser custeado por tais recursos, diante da relevância da valorização dos profissionais da educação básica, de sorte que a verificação do cumprimento desta regra merece ser avaliada com o rigor da lei, sem espaço para subterfúgios, até porque o próprio "abono" já configura uma situação excepcional à remuneração, de natureza transitória, não contribuindo para a valorização da remuneração do profissional da educação básica.

Em relação ao paralelo traçado com as despesas decorrentes da contratação de pessoa jurídica para a elaboração das provas do SARESP, ocorridas em 2019, alegando que foram integralmente pagas apenas em julho de 2020, a despeito de sustentadas por recursos do FUNDEB, sem questionamento no relatório da fiscalização, pondero que uma das técnicas de auditoria é a amostragem, dada a impossibilidade de se avaliar 100% (cem por



cento) das informações, notadamente quando se analisa todo um exercício financeiro do Estado de São Paulo.

Em vista disso, o fato de os pagamentos extemporâneos relativos à aplicação de provas do SARESP não terem sido objeto de apontamentos nas Contas Anuais de 2019, não significa dizer que possam ser utilizados como paradigma para o acolhimento da terceira parcela do Abono-FUNDEB ainda não quitada.

A minudente manifestação proferida pela ilustre DGC - evento 115.2, esclarece que a justificativa em análise equivocadamente apresentou situações que não são equiparáveis, conforme excerto que trago para melhor compreensão:

A seguir, demonstraremos que os casos não são equivalentes. A primeira grande diferença é que esta despesa não se trata de despesa com pessoal e portanto não impacta glosa de recursos aplicados com profissionais da educação.

Os trechos sublinhados na citação acima, demonstram outra importante diferença, que impacta na avaliação de riscos realizada por esta equipe de auditoria: o serviço de aplicação de provas SARESP estava em andamento, possuía um contrato devidamente formalizado e que garantia o cumprimento de obrigações por ambas as partes, dependente de cronograma em curso e das necessárias verificações para liquidação da despesa e conseqüente pagamento. O contrário implicaria em pagamento antecipado, já que o serviço não estava concluído e dependia da efetiva entrega e conferências para ocorrência das etapas de liquidação e pagamento. Some-se a isso, que o prestador dos serviços "Vunesp", tem relacionamento contínuo com a Seduc e, durante os exercícios de 2018 a 2020, esse montante de R\$ 6,38 milhões foi realmente residual. Os montantes liquidados nestes exercícios são, respectivamente, R\$ 8,7 milhões, R\$ 25,92 milhões e R\$ 13,36 milhões, considerados apenas recursos Fundeb (Apêndice A).

De outro lado, o Abono-Fundeb se refere a despesa de pessoal de competência do ano de 2021, portanto, sem nenhuma dependência de implemento de condição para liquidação ou pagamento. Além disso, não foram apresentadas justificativas para o não pagamento e efetiva aplicação do recurso, de modo a cumprir o limite constitucional de 70% do Fundeb em pessoal da educação.

Outra terceira diferença é que os contratos pactuados pelos diversos órgãos do governo, como é o caso da Seduc, são objeto de avaliação pelas diversas diretorias de fiscalização, tanto em aspectos legais da contratação quanto a efetiva execução financeira e orçamentária, além de serem objeto de avaliação do controle interno difuso, implicando em risco mínimo para a auditoria das contas do governador.

Tratando de risco, e, para apresentação das demais diferenças é importante compartilhar alguns conhecimentos e essenciais esclarecimentos sobre a atividade de fiscalização e auditoria externa nas contas do governo do Estado de São Paulo.

O governo do Estado de São Paulo realiza, durante um exercício financeiro, milhares e milhares de transações e registros dentre as fases de execução orçamentária da despesa e receita, além dos controles financeiros e patrimoniais. Diante da impossibilidade de análise de 100% destes itens, a fiscalização, dentro das normas profissionais amplamente divulgadas, utiliza de algumas práticas e técnicas de avaliação de risco, materialidade, relevância, efetividade e qualidade do gasto público, culminando em amostragens e técnicas de fiscalização e auditoria externa, sem desviar do foco principal de evidenciar distorções relevantes, se houverem.



É importante que os usuários de nossos trabalhos levem em conta que existe um dinamismo no processo de análise e avaliação das Contas de Governo, uma vez que um mesmo objeto poderá ser avaliado por perspectivas distintas devido às mudanças significativas que porventura ocorram. O foco é efetivamente opinar quanto ao cumprimento dos limites constitucionais, ditames legais, regularidade contábil, atuação do controle interno e atendimento de demais normas, além do impacto produzido pelos atos e fatos administrativos da gestão estadual.

Dentro das citadas perspectivas, podemos destacar: a) as transformações no ambiente organizacional interno e externo do órgão fiscalizado e que repercutem diretamente no entendimento da entidade ou objeto avaliado; b) elaboração das questões de auditoria ocorrem sob aspectos de sua relevância, e esta é diretamente proporcional ao atendimento de expectativas e necessidades dos usuários dos Relatórios (cidadão, Assembleia Legislativa, controle interno, credores etc.); c) identificação dos critérios aplicáveis que observa a evolução legislativa e as alterações dos entendimentos jurisprudenciais e/ou decisões supervenientes; d) na definição e seleção dos riscos, que poderão ser diferentes de um período para outro, visto que são consideradas a probabilidade de ocorrência, o impacto socioeconômico caso materializado o risco e a resposta do controle interno ou a prévia existência de outros controles sobre aquele objeto de auditoria.

Dito isso, existem outras relevantes diferenças e que impactam diretamente na avaliação desta equipe de fiscalização quanto à relevância, materialidade, efetividade e avaliação de riscos, e que portanto, é fator decisivo para o que merece apontamento em relatório de instrução das contas do governador. O impacto/ efetividade da despesa envolvida é uma delas. Eventual não pagamento do serviço de aplicação de provas do SARESP impactaria no fluxo financeiro da contratada, "FUNDAÇÃO P/ O VESTIB. DA UNESP- VUNESP", em montante equivalente a R\$ 6,38 milhões. O não pagamento do Abono-Fundeb implica em apropriação de R\$ 799,21 milhões devidos a mais de 190.000 profissionais da educação.

Outra diferença considerada nesta decisão por relevância e materialidade é o impacto nos índices constitucionais e legais. O valor devido pelos serviços no SARESP corresponde a 0,04% do total de recursos do Fundeb em 2019<sup>3</sup> e nenhum (0%) impacto na despesa com pessoal da educação. O valor devido de Abono-Fundeb aos profissionais da educação (12.423% superior à despesa de contratação de provas) corresponde a 3,76% do total de recursos do Fundeb em 2021<sup>4</sup> além de implicar em não cumprimento dos 70% devido a estes profissionais por força da EC nº 108/2020 (o percentual de aplicação passa a ser de 66,33%).

Espera-se restar esclarecida a questão de não apontamento pela fiscalização em 2019 dos valores devidos à VUNESP pela aplicação das provas do SARESP e não pagos até março/2020.

( . . . )

Além do critério acima categorizado, outro fator determinante para a proposição de glosa por esta fiscalização reside em limitação que se impôs, na medida em que não foram apresentados esclarecimentos que justificassem o não pagamento de uma despesa de competência dezembro/2021, devidamente empenhada e liquidada tempestivamente. Ao contrário, a justificativa ora apresentada pela Seduc menciona despesa sem impacto na aplicação de recursos do Fundeb com profissionais do ensino, fundada em contrato de serviços ainda a serem executados até o ano seguinte, portanto ainda pendentes de transcorrer os implementos de condição para a efetiva liquidação da despesa e conseqüente pagamento. Portanto, sem equivalência com a glosa proposta no relatório de instrução.



Diante dos esclarecimentos prestados, esta fiscalização reafirma que eventuais valores residuais de restos a pagar dos exercícios de 2018 a 2020, não pagos até março do ano seguinte, não representaram qualquer prejuízo aos cumprimentos de determinações e limites legais ou constitucionais. Ao contrário, mantém-se a opinião de que, no exercício de 2021, o não pagamento da 3ª parcela do abono fundeb até 30/04/2022 implica em não cumprimento da obrigatória aplicação de 70% do Fundeb com pessoal da educação, portanto, desatendido o art. 212-A, XI, da Constituição Federal, combinado com o art. 25, §3º da Lei 14.113/2020 e disposição do Manual de Aplicação no Ensino do TCESP<sup>6</sup>.

Também contrapondo a tese ofertada nas alegações defensórias, peço vênia para fazer referência ao gasto com o Programa PDDE Paulista, que consiste na transferência de recursos às APMs, **realizado predominantemente com o FUNDEB**, que foi empenhado, liquidado, e pago no encerramento do exercício empenhado, portanto, sequer inscrito em Restos a Pagar. Ainda assim, este E. Tribunal procedeu extensos debates sobre o tema nas apreciações das Contas Anuais de 2019 e de 2020, motivados por questionamentos relativos à execução do Programa pelas APMs, em benefício do ensino, não ocorrer no próprio exercício do repasse.

Nas Contas de 2019 (TC-2347/989/19), o Governo Estadual foi recomendado para que repasses futuros do PDDE Paulista às APMs fossem realizados com tempo suficiente para que a aplicação ocorresse no próprio exercício da transferência.

No ano seguinte, Contas de 2020 (TC-5866/989/20), o assunto deixou de constar como recomendação e passou a ser tratado como ressalva no Parecer, *"visto que tais gastos devem ser empregados de forma efetiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado"*. (grifei).

Percebe-se que não há espaço nas apreciações das Contas Anuais precedentes, para que a Secretaria da Educação possa sequer cogitar que fora induzida a não utilizar os recursos do FUNDEB em conformidade com o prazo fixado pela legislação incidente.

Reafirmo que no parecer prévio às Contas de 2019, este E. Tribunal expediu recomendação ao Governo do Estado, transformada em ressalva nas Contas Anuais de 2020, quanto à necessidade do investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino à luz do princípio constitucional e legal da anualidade.

---

Em relação aos repasses às APMs através do **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Paulista**, a despeito de o defendente



ressaltar que os módulos de gestão do PDDE Paulista, presentes na Secretaria Escolar Digital, estão em constante aprimoramento, o contexto dos esclarecimentos não altera o cenário desfavorável apurado pelo terceiro ano consecutivo (2019, 2020 e 2021), ou seja, novamente a ilustre DCG, após detida análise, verificou que os desacertos impossibilitaram assegurar que referidos repasses foram efetivamente revertidos em manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício em apreço.

Ademais, verificou que as recomendações desta E. Corte de Contas sobre o tema não foram atendidas.

A alegação de que o aumento de volume de recursos transferidos via PDDE Paulista ensejou, também, a multiplicação dos trabalhos das APMs, nas prestações de contas e das Delegacias de Ensino, dificultando as análises, a meu ver perde força ao observamos que o maior volume de repasses ocorreu nos meses de setembro e outubro de 2021, porém, em 08/04/2022 a fiscalização apontou que ainda havia prestações de contas não concluídas do PDDE 2020 reforçando o que foi apurado nas Contas de 2020.

Nesta mesma dada, existira apenas 2% das prestações de contas de 2021 com status "aprovada" e 88% "em andamento", com a possibilidade de conter neste percentual recursos de 2019 e 2020 ainda sem prestação de contas, reprogramados para 2021 (anotações extraídas do Acessório 2 - TC-5044/989/21 - evento 65.2, fl. 40).

Demais disso, a análise da aplicação no ensino observa o princípio da anualidade, de modo que a execução do Programa deverá ajustar-se à exigência constitucional, e não o inverso.

No tocante aos saldos em disponibilidades financeiras das APM's, a DCG anota que visitou as prestações de contas por amostragem, verificando que o sistema até possui campo para consulta do saldo bancário de cada APM, conforme constou das justificas em análise da Secretaria da Educação, porém, nos casos consultados pela fiscalização, o valor apresentado não confere com o constante no extrato bancário em 31/12/2021 apresentado pela APM (Acessório 2 - TC-5044/989/21 - evento 65.2, fl. 41).

A inspeção revelou que a própria Secretaria da Educação, diante da falta de controles adequados, apura o montante total gasto (% de execução) pela diferença entre o que foi "repassado/reprogramado" e o "saldo em conta" que não foi possível validar.



Por ocasião da instrução da matéria, a SEDUC já havia informado que está em desenvolvimento uma funcionalidade de categorização dos créditos dentro do Sistema Ágil do Banco do Brasil, a ser implementada no corrente exercício, o que possibilitará a consulta dos saldos pelas APMs e SEDUC, porém, conforme destacado pela DCG, esta e outras funcionalidades do Sistema Gestão Ágil vêm sendo prometidas desde o PDDE Paulista de 2019.

Finalizando, não vislumbro nas justificativas a apresentação de elementos que pudessem afastar o registro de que, pelo terceiro ano consecutivo, os controles disponíveis não permitiram à fiscalização concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, da integralidade dos recursos destinados ao PDDE Paulista.

Ademais, o tema em comento não está dissociado do cenário ressaltado pela DCG, fazendo referência a alguns dados que refletiram as carências e a falta de qualidade no gasto público (Acessório 2 - TC-5044/989/21, evento 65.2, fl. 66) :

- A IV Fiscalização Ordenada - de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial apresentou que, após visita a 141 escolas estaduais, foram detectadas diversas inadequações, como: transporte escolar inadequado (33,88% das escolas), inadequações nos banheiros (58,87%), inadequações nas salas de aula (29,79%) e escolas sem Auto de Vistoria dos Corpos de Bombeiros – AVCB no prazo de validade (88,65%);
- Foi disponibilizado à fiscalização os dados do Censo Escolar 2020 (INEP/MEC) que permitiram algumas compreensões quanto à situação atual das escolas estaduais: ficou evidenciado que 1.782 escolas estaduais sem internet banda larga e 214 sem qualquer internet, além de 407 escolas sem pátio ou quadra coberta, 38 escolas sem banheiro, 7 escolas sem água potável, 2 escolas sem esgoto e 1 sem água.

---

Por oportuno, ratifico os registros de que os gastos com o **Programa “Bolsa do Povo”** possuem o caráter assistencial, assim, vedados no cômputo do ensino conforme inciso VI do artigo 71 da LDB.

Em relação às despesas empenhadas com o **Programa PAINSP**, a fiscalização verificou inexistir os respectivos pagamentos, merecendo, por óbvio, o expurgo na apuração do investimento educacional no exercício de 2021, sem prejuízo das demais deficiências verificadas, pertinentes às inadequações dos procedimentos adotados para o empenhamento, bem como à indevida destinação de parte dos recursos à educação infantil, que está fora do nível de atuação prioritária do Estado.



Neste contexto, reitero, na íntegra, o pronunciamento que encartei nos eventos 73.1 e 73.2 destes autos, sugerindo que sejam mantidos os expurgos em questão, uma vez amparados na legislação incidente e em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas.

**2) Despesas com inativos computadas nos percentuais de aplicação no ensino e no FUNDEB:**

Relativamente ao mérito da despesa em epígrafe, mantenho o destaque de que, a contar do exercício de 2021, a Constituição Federal textualmente vedou o uso de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de inativos (aposentadorias e pensões), por conseguinte, entendo que as transferências de recursos do ensino para cobrir a insuficiência financeira do SPPREV, efetuadas em 2021, contrariaram a expressa vedação contida no §7º do artigo 212 da Constituição Federal.

Entretanto, para fins de análise dos cálculos de aplicação no ensino do Governo do Estado de São Paulo, levei em consideração os aspectos processuais envolvendo a questão. Explico:

Depreendi das discussões e dos votos proferidos por esta E. Corte de Contas, relativos aos exercícios de 2018 (TC-6453/989/18), 2019 (TC-2347/989/19) e 2020 (TC-5866/989/20), que nas razões de decidir sobre os gastos com inativos no cômputo do ensino, também foram considerados os efeitos produzidos pelo inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. Lei Complementar n. 1.333/2018, regulamentando a aplicação do percentual mínimo educacional de 30%, admitindo utilizar os recursos da parcela excedente ao mínimo de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal, para pagamento de inativos:

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;**

Ponderei que está em tramitação no Supremo Tribunal Federal - STF a ADI 6593, impetrada em 09/11/2020, por meio da qual se objetiva a declaração da inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da LC 1.333/2018, principalmente em razão de conter disposição contrária ao §7º do art. 212 da Constituição Federal, que foi incluído a partir da EC nº 108, de 26/08/2020.



Todavia, o julgamento foi suspenso em 03/09/2021, ou seja, após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente a mencionada ação direta, para declarar, com eficácia 'ex nunc', a contar da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 de São Paulo, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes (Sessão Virtual de 3/9/2021 a 14/9/2021).

Sendo assim, muito embora convencido de que a Lei Complementar n. 1.333/2018 passou a expressamente conflitar com a nova regra da Carta Magna, estabelecida no §7º do artigo 212, pondero que o tema ainda aguarda o pronunciamento da Suprema Corte, pelo fato da ADI 6593 não contar com a decisão de mérito até o presente momento.

Rememoro a ressalva que fiz, conjecturando que a prevalecer o respeitável voto da Eminente Relatora Ministra Cármen Lúcia, a decisão seria declarar a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 do Estado de São Paulo, mas, com eficácia "ex nunc", depreendendo-se, também nesta hipótese, válidas em 2021 as disposições da referida Lei Complementar.

Neste contexto, com a devida vênia, mantenho o posicionamento de que os gastos com inativos da Educação, para cumprimento do percentual adicionado pelo artigo 255 da Constituição de São Paulo ao piso fixado no artigo 212 da Constituição Federal, permaneceram respaldados nas disposições da Lei Complementar Estadual n. 1.333/2018.

Sob outra ótica, conforme argumentei na oportunidade passada, a Lei Complementar 1.333/2018 não dá sustentação para que o Estado pudesse utilizar os recursos do FUNDEB no custeio da insuficiência financeira de seu instituto de previdência - SPPREV.

Tal prerrogativa esteve pautada no posicionamento da Origem de que continuaram vigentes os efeitos do parecer deste E. Tribunal de Contas, que decidiu sobre a modulação para redução gradual dos recursos do FUNDEB utilizados no pagamento de inativos (TC-6453/989/18: contas anuais de 2018: redução, a partir do exercício de 2020 e nos quatro seguintes, em 1/5 do valor de R\$3.515.306).

Porém, entendo que no exercício em análise não mais se aplica a modulação orientada por este E. Tribunal, porquanto houve relevantíssima alteração no regramento do FUNDEB, que fora substituído pelo chamado "NOVO FUNDEB", tornando-o definitivo





através do artigo 212-A da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020.

A lei federal supracitada, vigente em 2021, veda em seu artigo 29, inciso II, a utilização dos recursos do Fundo para o pagamento de aposentadorias e pensões:

**Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:**

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o [art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#);

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do [§ 7º do art. 212 da Constituição Federal](#);

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica

Sendo assim, com todo o respeito, ratifico na íntegra as ponderações ofertadas sobre o tema, concluindo que a modulação em pauta não coaduna com a lei de regência do FUNDEB, pois esbarra na vedação do inciso II do artigo 29 da Lei Federal n. 14.113/2020.

Sob o enfoque constitucional, a modulação desta E. Corte de Contas, também passou a colidir com o artigo 212, §7º, a partir de 1º de janeiro de 2021:

**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.

(...)

**§ 7º** É vedado o uso dos recursos referidos no **caput** e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

Neste contexto, mantenho a opinião pela impossibilidade de computar nos cálculos do ensino as despesas com inativos, custeadas com recursos do FUNDEB, no montante de R\$2.049.184.000,00.

---

**Conclusão: Ensino:**

Diante de todo o exposto, estritamente sobre minha área de atuação, confirmo o entendimento de que as contas em análise **não** estão em condições de receber parecer favorável, diante dos resultados abaixo delineados:

**a) FUNDEB / Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (mínimo 70%):**

**Não houve atendimento** ao artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, conjugado com o artigo 26, da Lei Federal n. 14.113,



de 25/12/2020, eis que o Estado aplicou apenas **66,33%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

**b) FUNDEB / Total aplicado:**

Não houve atendimento ao artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, uma vez que o Estado aplicou, na manutenção e desenvolvimento do ensino, apenas o equivalente a **82,43%** dos recursos recebidos do FUNDEB em 2021, culminando na deficiência de **R\$3.729.403 mil (17,57%)**, em razão da proposta de impugnação dos seguintes valores:

- ✓ Cancelamento de Restos a Pagar = R\$5.074 mil;
- ✓ Despesas com insuficiência financeira do SPPREV = R\$2.049.184 mil;
- ✓ Despesas com o Programa PDDE Paulista (repasses às APMs) = R\$875.931 mil; e
- ✓ 3ª Parcela do Abono-Fundeb inscrita em Restos a Pagar, porém não quitada = R\$799.214 mil.

Em relação ao **artigo 212 da Constituição Federal** (mínimo **25%**), no meu entender, o Estado **não o cumpriu**, porque efetivamente aplicou em manutenção e desenvolvimento no ensino, valor equivalente a **24,49%** das receitas resultantes de impostos.

Entretanto, destaco que o artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, disciplina que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios de 2020 e 2021, do disposto no "caput" do artigo 212 da Constituição Federal:

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do [art. 212 da Constituição Federal](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022\)](#)

Outrossim, o parágrafo único do artigo supra, determina que o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor exigível constitucionalmente:

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022\)](#)

Para efeitos do parágrafo único do artigo 119 do ADCT, no entendimento desta Assessoria Técnica, a diferença a menor



entre o valor aplicado e o valor mínimo exigido no artigo 212 da Constituição Federal, per fez R\$844.067 mil (0,51%), a ser complementada na aplicação do ensino até o exercício de 2023.

No que diz respeito ao artigo 255 da Constituição Estadual, conjugado com o artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018 (mínimo 30%), na manifestação anterior os considerei no rol das impropriedades capazes de comprometer a regularidade das contas anuais em análise, uma vez que, computando-se os dispêndios com inativos, o índice apurado alcançou apenas 28,20% das receitas resultantes de impostos.

Naquela ocasião interpretei que a "anistia" tratada no artigo 119 do ADCT, fez referência ao disposto no "caput" do artigo 212 da Constituição Federal, não abrigando textualmente os percentuais mínimos fixados nas constituições e/ou leis orgânicas das entidades federadas.

Entretanto, nesta oportunidade me convenci que se mostram mais acertados os posicionamentos adotados pela Digna SDG (evento 76.1, fls. 63/64) e Douto MPC (evento 94.1, fl. 156), consignando a possibilidade das disposições do artigo 119 do ADCT alcançar a exigência fixada no artigo 255 da Constituição Federal, aplicando ao caso a coerência lógico-interpretativa, conforme trecho de interesse extraído do pronunciamento do Douto MPC:

*"Assim sendo, por expressa determinação constitucional, incabível a responsabilização da Gestão pela aplicação de apenas 24,49% em MDE no exercício de 2021. De todo modo, o Estado deve destinar ao ensino, até o ano de 2023, a diferença de R\$ 844.069 mil (0,51% das receitas de impostos e transferências)278, devidamente corrigida, conforme exige o parágrafo único do artigo 119 do ADCT, não incluindo-se, nos referidos cálculos, quaisquer pagamentos a inativos.*

*Por uma questão de coerência lógico-interpretativa, entende-se que a Administração tampouco pode ser responsabilizada pela desobediência ao piso de 30% do artigo 255, caput, da Constituição do Estado. Necessário, contudo, que seja aplicada a parcela faltante de R\$ 2.982.667 mil (1,80% das receitas de impostos e transferências)279, devidamente corrigida, até o ano de 2023."*

*Dito de outro modo, entende-se que a Gestão Estadual deve aplicar no ensino o valor faltante de R\$ 844.069 mil (sem possibilidade de inclusão em tal montante de gastos com inativos) conforme artigo 109, parágrafo único, do ADCT, ao passo que outros R\$ 2.138.598 mil adicionais ( com possibilidade de inclusão em tal valor de gastos com inativos<sup>280</sup>) devem ser utilizados até 2023, sendo que ambos devem ser corrigidos monetariamente para recuperação das perdas inflacionárias."*

**II) Despesa com Pessoal e Reflexos, e  
III) Aplicação na Saúde:**

Reitero os resultados indicados pelo órgão instrutivo, constatando que a **Despesa com Pessoal** do Poder Executivo Estadual representou 36,80% da Receita Corrente Líquida, portanto, **em conformidade** com teto fixado na alínea "b" do inciso II do



artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (49%), bem como abaixo do chamado "limite prudencial", estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da mesma Lei Fiscal (46,55%). Entretanto, mantenho as propostas de recomendações suscitadas no evento 73.1, fls. 18/19.

No que diz respeito ao investimento em **ações e serviços públicos de saúde**, o Governo do Estado apresentou os esclarecimentos abordando a operacionalização e execução de recursos do Fundo Estadual de Saúde - FUNDES, às fls. 5/8 do evento 102.1, informando que com a vigência da Lei Complementar Federal n. 141/2012, o *"Estado de São Paulo estabeleceu procedimentos operacionais de ordem orçamentária, financeira e contábil para movimentação dos recursos da saúde, que foram comunicados ao Tribunal de Contas do Estado, por meio do Ofício Conjunto SS/SF/SPDR n. 1/2013"*.

Portanto, informa que foi criada, na Secretaria da Saúde, uma unidade orçamentária específica denominada Fundo Especial de Saúde - FUNDES, assim como uma conta bancária apartada e específica para o FUNDES, exclusivamente dedicada à movimentação financeira dos recursos identificados em fonte detalhada no código 001.001.141 - Tesouro - FUNDES.

Desse modo, salienta que, em relação à movimentação dos recursos financeiros da unidade orçamentária FUNDES, desde 2013 são transferidos para a conta corrente específica, onde são debitadas todas as ordens bancárias emitidas para o pagamento dos fornecedores.

Com fulcro nos citados esclarecimentos, afirmou que o procedimento empregado pela Administração, em observância ao disposto na Lei Complementar n. 141/2012, segue sem alterações desde 2013.

Neste contexto, no meu entender aludidas informações poderá ser objeto de verificação pela fiscalização nas inspeções ordinárias futuras.

Com efeito, nesta ocasião mantenho o entendimento de que, no exercício de 2021, o Executivo Estadual aplicou em ações e serviços públicos de saúde **12,726%**, concluindo que restou **atendido** o investimento mínimo de **12%**.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.  
A.T.J., 27 de maio de 2022.

██████████ ██████████ ██████████  
██████████ ██████████