



Exmo. Sr. Conselheiro,

Após a manifestação desta ATJ no Evento nº 73, pronunciaram-se SDG e MPC, ambos pela emissão de parecer desfavorável (Eventos nºs. 76 e 94), e, de outro lado, a PFE, que propôs a emissão de parecer favorável, com recomendações (Eventos nºs. 79 e 81).

Os interessados foram, então, notificados e apresentaram as justificativas constantes dos Eventos nºs. 102 e 103.

No Evento nº 110, Vossa Excelência exarou Despacho nos seguintes termos:

Em vista da informação apresentada pela Secretaria de Estado da Educação (evento 102.2, p. 10/12), segundo a qual as despesas decorrentes da contratação de pessoa jurídica para a elaboração das provas do SARESP, ocorrida em 2019, foram integralmente pagas apenas em julho de 2020, a despeito de sustentadas por recursos do FUNDEB, determino que a Diretoria das Contas do Governador – **DCG** proceda, em até dois dias, aos levantamentos necessários à confirmação dos fatos reportados, assim como a ocorrência de circunstâncias de efeitos equivalentes (o efetivo dispêndio de verbas do Fundo após o encerramento do período estabelecido pelo art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007) nos últimos três exercícios (2018 a 2020).

Na sequência, encaminhem-se os autos à **Assessoria Técnico-Jurídica** e à **Secretaria-Diretoria Geral** para que se manifestem acerca das informações e documentos apresentados pelo Governo do Estado (eventos 102 e 103), bem como sobre a análise acrescida pela Diretoria das Contas do Governador, no prazo comum de dois dias. (grifei)



Atendendo à referida determinação, a DCG protocolou nos autos a Informação Complementar de Instrução, em que reiterou seu posicionamento sobre a glosa da parcela do “abono FUNDEB” não paga até 30/04/2022, e deixou claro que, sob sua ótica, tal circunstância não se assemelha à reportada pela Secretaria da Educação, atinente às provas do SARESP (Ev. 115.2).

A questão foi analisada pelo Assessor Técnico especializado (ev. 118), que, de igual modo, refutou os argumentos da SEDUC, confirmando os resultados indicados na sua manifestação pretérita, a saber:

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.

[...]

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 considereei 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.



Alterou, contudo, sua opinião a respeito da abrangência do artigo 119 do ADCT, conforme trecho a seguir colacionado:

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 inativos²⁸⁰) devem ser utilizados até 2023, sendo que ambos devem ser corrigidos monetariamente para recuperação das perdas inflacionárias."

A área técnica de economia, no Ev. 120, ratificou os termos do parecer incluído no Ev. 73.4, cuja conclusão foi no sentido da emissão de parecer favorável, com ressalvas e recomendações.

Assessoria Jurídica manteve seu entendimento pela emissão de parecer desfavorável, argumentando que as razões da defesa não afastaram as impropriedades reincidentes, relativas à renúncia de receitas (Ev. 123).

É o relatório.

Opino.



1. APLICAÇÃO NO ENSINO E RECURSOS DO FUNDEB

a) Abono-FUNDEB

Em relação ao Abono-FUNDEB, meu posicionamento se alinha ao consignado pelo Assessor Técnico no Evento nº 118, porque as justificativas apresentadas só confirmam a inobservância aos artigos 25 e 26 da Lei nº 14.113/2020, que assim dispõem:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão **utilizados** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

[...]

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser **utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente**, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. (grifei)

De fato, não consta dos autos nenhum comprovante de quitação da 3ª parcela do Abono-FUNDEB, no importe de R\$ 799.214 mil, até este momento, ou seja, não ocorreu a efetiva utilização do numerário no exercício financeiro de 2021, tampouco no primeiro quadrimestre de 2022.



Há muito venho defendendo a tese de que o termo “aplicar”, previsto nos artigos 212 da Constituição Federal, 255 da Constituição Estadual e 69 da LDB, assim como a palavra “utilizar”, mantida na Lei nº 14.113/2020, que revogou a Lei nº 11.494/2007, remete ao momento presente, ao agora, ao exercício de ações efetivas e céleres, que garantam o aperfeiçoamento, a manutenção e a continuidade de um serviço essencial à população.

Nesse contexto, penso que, para se afirmar que houve aplicação ou utilização de recursos do FUNDEB, nos termos do artigo 25 da Lei nº 14.113/2020, é necessário que as despesas tenham passado por todos os estágios: do empenho ao pagamento, dentro do exercício financeiro em que tenham sido creditados ou, com a limitação de 10%, no primeiro quadrimestre do exercício seguinte, o que não ocorreu com a 3ª parcela do Abono-FUNDEB.

Aliás, me parece ser esse também o entendimento desta Corte a respeito do assunto, frente à determinação de que eventual destinação de recursos às APMs, no âmbito do PDDE, fosse feita em tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados.

O Voto exarado no TC-8032.989.21, que negou provimento ao Pedido de Reexame do então Prefeito Municipal de Monte Alegre do Sul¹, confirma essa linha de raciocínio:

Sobre o FUNDEB, acolho o entendimento da ATJ e considero comprovada a aplicação de R\$ 4.151,91 (Nota de Empenho 2019NE000120) no período legal, subindo de 97,67% para 97,75% do total aplicado.

Entretanto, o restante da parcela residual (R\$ 385.786,86) **permaneceu sem a devida comprovação da sua aplicação,**

¹ Tribunal Pleno, Sessão de 24/11/2021, Relator Conselheiro Renato Martins Costa.



pois o demonstrativo trazido pelo Recorrente **não serve como prova de quitação dos restos a pagar** de 2018 no primeiro trimestre de 2019, por não estar acompanhado das respectivas notas de empenho, notas fiscais/guias/recibos e ordens de pagamentos, conciliados com os respectivos débitos na conta bancária vinculada ao FUNDEB.

Outrossim, como anotado na manifestação da área técnica, “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.”.

De igual modo, penso que não merece acolhida o argumento de que a situação em análise seria similar ao que ocorreu em 2019, na contratação do SARESP, pelos motivos já expostos tanto na manifestação da DCG como da Assessoria especializada.

Ratifico, portanto, a glosa de R\$ 799.214 mil.

b) PDDE Paulista

Neste aspecto, a defesa é similar à anotada no tópico anterior, no sentido de que os recursos repassados às APMs devem ser considerados como aplicados na sua integralidade, porque “empenhadas, liquidadas e pagas” as despesas.



Além disso, suscita-se a adoção de medidas para sanar as falhas relativas às prestações de contas, bem como para o controle dos saldos disponíveis nas contas das APMs.

Sobre a impossibilidade de identificar o exercício a que se referem as prestações de contas “em andamento”, alega-se que “o fim de um exercício financeiro não extingue o dever de prestar contas da utilização dos recursos públicos, mas isso não quer dizer que haja impossibilidade de diferenciação do exercício a que pertence a prestação de contas. Se muito, isso acontece para os casos de objetos de repasse que se repetiram, o que acaba provocando a comunicação de recursos pertencentes a diferentes exercícios”.

Novamente, penso que as justificativas não devem ser acatadas, pois não alteram o panorama descrito em meu parecer anterior.

No exame das contas anuais de 2019, houve recomendação para que os repasses às APMs, via PDDE Paulista, fossem feitos em tempo hábil à aplicação no próprio exercício da transferência.

Já nas contas de 2020, frente às várias inadequações anotadas pela DCG, o Eminentíssimo Conselheiro Relator do TC-5866.989.20, Dimas Ramalho, acatou a proposta da SDG, para “consignar como ressalva a ocorrência, visto que tais gastos devem ser empregados de forma eletiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado”, e exarou a seguinte determinação ao Governo do Estado:

Caso destine recursos públicos às Associações de Pais e Mestres por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, organize-se para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.



Todavia, em 2021, do total de R\$883.280 mil de recursos do tesouro e FUNDEB repassados, R\$879.178 mil (99,54%) foram liquidados no terceiro quadrimestre, mais uma vez, portanto, sem tempo hábil para aplicação do numerário no exercício:

Tabela 70 - Repasses para as APMs via PDDE Paulista por quadrimestre – Despesa Liquidada

Repasses PDDE Paulista - até nov/ 2021	Despesas em R\$ milhares						Total
	1º Q 2021	2º Q 2021	Setembro 2021	Outubro 2021	Novembro 2021	Dezembro 2021	
Recursos do Fundeb	808	3.294	498.040	376.728	127	0	878.998
Recursos Tesouro	-	-	-	-	200	4.082	4.282
TOTAL	808	3.294	498.040	376.729	327	4.082	883.280
%	0,09%	0,37%	56,39%	42,65%	0,04%	0,46%	100%

Fonte: Sigeo. Data da atualização 18/02/2022.

Além disso, em 08/04/2022, 88% das prestações de contas de 2021 constavam como “em andamento”, ou seja, ainda não concluídas, sendo possível que algumas abarcassem até mesmo recursos repassados em 2019 ou 2020, na medida em que o sistema não revela a que exercício se referem as prestações de contas “em andamento”.

Com efeito, “Segundo informação da Seduc, não é possível identificar se o saldo em conta de R\$ 875,9 milhões se refere aos recursos repassados em 2020 ou em 2021.” (v. fls. 416 do relatório da DCG), e, neste tocante, a defesa me soa um tanto genérica, limitando-se a refutar os relatos da DCG, sem, contudo, fornecer elementos concretos que permitam tal segregação.

A piorar, a Secretaria da Educação apurou um saldo de R\$875.9 milhões, em 29/12/2021, nas contas das APMs, indicando que apenas 56% dos recursos foram aplicados. Na verdade, à falta de controles adequados, a Seduc apura o total gasto mediante aferição da diferença entre o valor repassado/reprogramado e o saldo em conta.



Porém, de acordo com a DCG, essa forma de verificação é falha, pois, embora o sistema possua campo para consulta do saldo bancário de cada APM, verificou-se, por amostragem, que os valores apresentados não conferiam com os constantes dos extratos bancários de 31/12/2021 fornecidos pelas APMs.

Reitero, então, na íntegra a minha manifestação pretérita sobre o tema, bem como a proposta de glosa da quantia de R\$875.931 mil.

c) Demais glosas

Não encontrei, nos Eventos n^{os} 102 e 103, nenhuma justificativa a respeito das demais glosas sugeridas, tampouco vejo motivos para alterar os posicionamentos que adotei a respeito do assunto no Ev. 73.5.

Concluo, assim, que, tanto para os fins do artigo 212 da CF como do artigo 255 da CE, a aplicação ficou no patamar de **24,49%** das receitas resultantes de impostos vinculados à educação.

Nada obstante, é preciso ponderar que, nos termos do artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, incluído pela EC n^o 119/2022, “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.”, medida extensível, a meu ver, ao artigo 255 da Constituição Estadual.

Ressalto, contudo, que a diferença a menor entre o valor aplicado e o mínimo exigível deverá ser complementada na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício de 2023 (parágrafo único do artigo 119 do ADCT). Levando-se em conta que a diferença entre a importância



aplicada (R\$40.690.801 ou 24,49%) e a necessária ao atingimento do mínimo de 30% fixado no artigo 255 da Constituição Estadual (R\$49.841.842) em 2021, entendo que a complementação supracitada deverá ser de R\$9.151.041.

No que diz respeito aos recursos do FUNDEB, penso que não houve aplicação mínima de 70% na remuneração dos profissionais da educação básica, já que as despesas a esse título corresponderam a **66,33%**, e o montante efetivamente empregado de recursos recebidos do FUNDEB totalizou apenas **82,43%**.

2. RENÚNCIA DE RECEITAS

Neste tópico, endosso as ponderações e conclusões da unidade jurídica, por entender que as justificativas ora invocadas não são aptas a afastar os graves apontamentos da DCG; não explicam devidamente as significativas discrepâncias nos valores estimados da renúncia nas LDOs de 2021 e 2022 e no Projeto de lei de LDO para 2023, nem evidenciam o atendimento às determinações exaradas por esta Corte em pareceres anteriores.

Retifico minha manifestação apenas quanto à concessão de benefícios por meio de Decreto, frente ao arrazoado no Ev. 123:



Quanto ao apontamento realizado pela DCG relativo à concessão, ampliação e revogação de benefícios fiscais por meio de Decreto do Poder Executivo, o Exmo. Secretário de Governo, Sr. Marcos Rodrigues Penido, apresentou justificativas por meio do Ofício nº 173/22-SG, nos eventos 102.1 e 103.1, defendendo em seu favor que *“em linha com recentes decisões proferidas pelo C. Supremo Tribunal Federal, no bojo dos Mandados de Segurança nº 35.490/DF, nº 35.494/DF, nº 35.498/DF e nº 35.500/DF”*, houve o acolhimento pela d. SDG de proposta realizada por este segmento jurídico da ATJ, de sobrestamento do tema até o julgamento das ADIs nºs 6.691 e 6.656 pelo STF, citando excerto de nossa manifestação pretérita de que *“até o presente momento, temos que o Tribunal de Justiça de São Paulo não vislumbrou qualquer vício material de inconstitucionalidade dos artigos 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20”* e também citando excerto da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que também foi tratada em nossa manifestação anterior.

[...]

Nesse quesito, ratificamos nossa proposta pretérita de que considerando que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 proposta no TJSP foi julgada improcedente, não se vislumbrando qualquer vício material de inconstitucionalidade do art. 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20 e que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2283328-09.2020.8.26.0000 e nº 2017642-20.2021.8.21.0000 também propostas no TJSP foram suspensas para aguardar a decisão do E. STF da ADI n. 6.691 e da ADI n. 6.656, propomos ao e. Relator das Contas em exame, com o propósito de evitar decisões conflitantes, na esteira do decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nas duas últimas ações mencionadas, o sobrestamento do tema, até o julgamento das ADIs nº 6.691-SP e 6.656-SP pelo E. STF.

De todo modo, reitero a proposta de **aplicação de multa, com base no artigo 104, VI, da Lei Complementar nº 709/93**, por considerar inadmissível a postura displicente do Governo do Estado em relação às deliberações desta Corte, de maneira reiterada.



CONCLUSÃO

Quanto aos demais tópicos por mim abordados no Ev. 73.5, à exceção da aplicação na saúde, cujas alegações de defesa merecem análise nas inspeções futuras, as justificativas não têm o condão de alterar meu convencimento.

Diante do exposto, mantenho a proposta de emissão de **parecer prévio desfavorável** às contas do Governador do Estado de São Paulo, João Agripino da Costa Doria Junior, relativas ao exercício de 2021, em virtude do descumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos do FUNDEB, aliado às impropriedades de natureza operacional, e do desatendimento às determinações deste Tribunal de Contas em relação à renúncia de receitas, ao âmbito previdenciário e à dívida ativa, com determinações e recomendações.

À elevada apreciação de Vossa Excelência.

ATJ, em 30 de maio de 2022.

