



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 26/06/2019 – ITEM ÚNICO

PROCESSO: TC-6453.989.18-8
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS
EXERCÍCIO: 2018
RESPONSÁVEIS: DR. GERALDO ALCKIMIN
DR. MÁRCIO FRANÇA
RELATORA: CRISTIANA DE CASTRO MORAES

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame a análise procedida nos demonstrativos e peças contábeis, com vista à emissão de parecer prévio sobre as contas da Administração do Estado, relativas ao exercício de 2018, na conformidade do inciso I, artigo 33 da Constituição do Estado, combinado com o inciso I, artigo 2º e artigo 23 e seus parágrafos da Lei Complementar n.º 709, de 14 de janeiro de 1993, e do artigo 178 e da letra “a”, inciso I, artigo 183, ambos do Regimento Interno.

Tais análises refletem, basicamente, os resultados da Administração Direta do Estado, evidenciando os trabalhos e levantamentos realizados *in loco* e avaliações específicas e, no presente caso, sobre a manutenção do Ensino.

Inicialmente registro que as contas dos exercícios de 2016¹ e 2017² obtiveram pareceres favoráveis e o destaque para as Contas do Governo do exercício de 2018 refere-se à previsão na Constituição do Estado de São Paulo de aplicação mínima de 30% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, com a possibilidade de inclusão dos gastos com inativos da educação.

Ante o excessivo detalhamento necessário ao entendimento do caso, segregarei meu voto em duas partes para melhor análise da matéria.

¹ TC-5198.989.16-2, contas de 2016, Conselheiro Antonio Roque Citadini, 1ª Sessão Plenária Extraordinária em 21/06/2017.

² TC-3546.989.17-9, contas de 2017, Conselheiro Relator Edgard Camargo Rodrigues, 1ª Sessão Plenária Extraordinária em 28/06/2018.

Inicialmente, abordarei a Aplicação no Ensino com Recursos do Tesouro e, após, discorrerei sobre a destinação dos Recursos do Fundeb para a Educação.

Aplicação no Ensino com Recursos do Tesouro

Embora a Eminente Relatora tenha excluído de consequências, na proposta de seu Parecer, a questão da inclusão ou não da folha de pagamento de inativos da Educação, por conta da liminar concedida pelo Eminente Desembargador Relator da ADIn que analisa a constitucionalidade de dispositivo da Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, o enfrentamento da matéria se impõe.

Isso porque na fundamentação de seu Voto, Sua Excelência entende inconstitucional aporte de recursos do tesouro para custeio da folha de inativos, computáveis na rubrica da Educação.

Desse entendimento, sempre com o devido respeito, discordo, o que me leva a expor a minha compreensão sobre a matéria.

Sobre o tema, entendo que uma retrospectiva no tempo nos possibilitará entender e rememorar a origem e a legalidade no âmbito do Estado de São Paulo de considerar como despesas elegíveis no Ensino os gastos com inativos desse setor.

Ressalto que utilizarei o termo “pagamento de inativos da educação”, o qual deve ser considerado sinônimo de “cobertura de insuficiência financeira SPPREV” ou “contribuição para insuficiência financeira SPPREV”, ou ainda, “parcelamento de débitos”, ou somente, “insuficiência financeira”, terminologias utilizadas ao longo dos anos para expressar a mesma ação.

Sublinho que a obrigatoriedade de aplicação anual pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de percentuais da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do Ensino foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 24, de 1º de julho de 1983, dando origem à Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985 (conhecida como Lei Calmon).

Naquela época, antes da Constituição Federal de 1988, os Estados e Municípios que não aplicassem no ensino o mínimo constitucionalmente estabelecido eram proibidos de receber os repasses financeiros, a título de subvenções e auxílios, respectivamente da União e dos Estados, bem como se considerava o ensino como programa de Estado e conseqüentemente a vinculação de tais gastos à lei orçamentária.

Nesse contexto, e para disciplinar a obrigatoriedade do disposto na Constituição vigente à época, houve a promulgação da Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, a qual regulamentou de forma precisa a questão das referidas despesas com o ensino, estabelecendo no § 2º, do seu artigo 6º as que não seriam consideradas como próprias, estando entre elas as com *“pesquisa não vinculada à educação ou que não visasse ao aprimoramento da qualidade e da sua expansão, bem como as subvenções às instituições privadas e as que se destinassem à formação específica de quadros para a Administração Pública”*.

Referida legislação infraconstitucional regulamentou, ainda, as despesas que deveriam ser consideradas no ensino, *“de todos os graus regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação”* definindo em seu art. 6º, § 1º as que seriam consideradas como tais e, especialmente na alínea “g”, as *“que decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino em razão de aposentadoria”*.

Parece-me oportuna pequena digressão sobre o assunto para explicar que tais despesas iam além do conceito de gasto com o ensino, visto que tais professores ou profissionais do magistério contribuíram, no passado, para formação dos alunos, representando verdadeiro investimento na área educacional, cujas ações se projetam para o futuro, alcançando exercícios seguintes.

Dito isso, observa-se, assim, que o ordenamento jurídico anterior à Constituição Federal de 1988, por meio da Lei Calmon, foi o primeiro

regramento sobre a matéria considerando tais despesas como elegíveis e permitindo aos gestores a sua inclusão na aplicação do Ensino.

Com o advento da promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, exatamente 5 (cinco) anos após a edição da Lei Calmon, o índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino foi mantido no patamar de 25% da receita resultante de impostos à Educação.

Após um ano da edição da Constituição Federal de 1988 houve a promulgação da Constituição do Estado de São Paulo, precisamente em 05 de outubro de 1989, e nessa particularidade o legislador constituinte estadual inovou ao estabelecer em seu artigo 255 o seguinte:

“Artigo 255 – O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, no mínimo, **trinta por cento** da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.”

Tal inovação – destinação anual de 30% da receita resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino estadual – **foi concebida dentro do regramento existente à época, qual seja, a Lei nº 7.348 de 24 de julho de 1985 (Lei Calmon), a qual considerava literalmente como despesa própria do ensino os gastos com inativos da educação em âmbito nacional.**

Pondero, Excelências, a necessária reflexão acerca do ordenamento jurídico positivo à época, que dispunha de legislação infraconstitucional federal normatizando as diretrizes da Educação, a qual foi recepcionada pela Constituição Federal e que estabelecia em dispositivo específico a possibilidade de inclusão dos gastos com inativos da aplicação do ensino.

Nessa seara, me parece absolutamente claro que o legislador constituinte estadual definiu percentual de aplicação no ensino superior em 5%

ao exigido em âmbito nacional, naturalmente tendo em conta as despesas elegíveis permitidas pela Lei Calmon.

E assim foi até a década de 1990, quando houve a edição da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modificou a sistemática de destinação e aplicação dos recursos da Educação com a instituição do FUNDEF, exatamente 11 (onze) anos depois da promulgação da Lei nº 7.348, de 24/07/1985 (Lei Calmon), a qual, reitero, foi recepcionada pela Constituição Federal regulamentando a aplicação do Ensino.

Diante dessa nova ordem jurídica constitucional, qual seja a instituição do FUNDEF no exercício de 1996, ocorreu a promulgação de regramento estabelecendo novas Diretrizes e Bases para a Educação, materializado na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a qual ficou conhecida como LDB.

Referida legislação infraconstitucional, editada sob a égide da Constituição Federal de 1988, inovou nas diretrizes educacionais sob vários aspectos; como exemplo cito a impossibilidade da inclusão nos gastos próprios do ensino das despesas decorrentes de programas suplementares de alimentação, a conhecida merenda escolar.

À época grande alvoroço se instalou junto à sociedade e órgãos representantes do segmento, que entendiam essencial a alimentação básica do educando para assimilação do aprendizado.

Com o passar do tempo o novo regramento se mostrou assimilado sob a justificativa de que os recursos deveriam ser destinados prioritariamente à sala de aula, qualidade do ensino e remuneração de professores.

Voltando especificamente à normatização das Diretrizes e Bases da Educação, a Lei nº 9.394 estabeleceu nos artigos 70 e 71 as despesas que poderiam e as que não poderiam ser consideradas como aplicação no Ensino.

Sob esse prisma, importante consignar que a LDB foi omissa em relação à inclusão ou não dos gastos com inativos como despesa própria do



Ensino, diferentemente das regras previstas na Lei Calmon, ocorrendo para o Estado de São Paulo uma lacuna no permissivo legal para a questão.

Tal omissão nos remete forçosamente ao artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394/96) que prevê:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, **ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas**, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Observa-se assim, não menos do que consta nas Constituições Federal e Estadual, que mantidos os 25% obrigatórios de aplicação no Ensino, cria-se claramente um espaço regulamentador. Nesse aspecto normativo o Estado de São Paulo movimentou-se.

Primeiramente porque a LDB revogou tacitamente a Lei Calmon (Lei nº 7.348/85), nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³, regra que estabelece que lei posterior revoga a anterior quando (i) expressamente o declare, (ii) seja com ela incompatível ou (iii) regule inteiramente a matéria.

Assim, o art. 6º, §1º, alínea "g", da Lei nº 7.348/1985 foi tacitamente revogado pela Lei nº 9.394/1996, que regulou inteiramente a matéria criando novas diretrizes e bases para a Educação.

A lacuna proveniente da ausência de regulamentação legal para a inclusão dos gastos com inativos como despesas próprias do Ensino perdurou do exercício de 1996 até o ano de 2007, quando então houve a promulgação da Lei Complementar nº 1.010, de 01/06/2007, a qual criou a 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. E se o Fundo é único, é

³ Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942, com redação da Lei 12.376, de 30 de dezembro de 2010.

perfeitamente possível contabilmente segregar os valores apartados exclusivamente para os servidores operadores da educação.

Sobredita Lei Complementar contemplou em seu artigo 26, inciso I, a possibilidade dos valores dos benefícios pagos pela SPPREV serem *“computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas”* até os dias atuais.

Aqui realço que na área de Saúde houve expressa proibição. Quando quis, o legislador explicitou a vedação.

Em que pese a constitucionalidade do mencionado dispositivo estar sendo questionada pela Procuradoria Geral da República (PGR) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.719, ainda pendente de julgamento pelo E. Supremo Tribunal Federal, o fato é que referida norma respalda a legalidade da inclusão dos gastos com inativos como despesa própria do ensino até o presente momento, já que nenhum provimento liminar lhe limitou a vigência ou eficácia.

Desse modo, tal retrospectiva acerca da normatização da matéria se afigura absolutamente necessária para demonstrar que o Estado de São Paulo, há exatamente 35 (trinta e cinco) anos, considera despesa elegível do ensino os dispêndios com inativos do magistério, prática essa autorizada pelo legislador federal inicialmente, e a partir do exercício de 2007 respaldada na vontade do **legislador estadual**, que se valendo de sua competência suplementar e regulamentadora **reiterou a autorização de tal prática com a promulgação da Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018, estabelecendo critérios para a aplicação dos 5% excedentes ao mínimo exigível pela Constituição Federal.**

Paralelamente cabe demonstrar, apenas a título exemplificativo, o comportamento do gestor estadual nos últimos 9 (nove) anos, que atento ao ordenamento jurídico prevalente se mostrou cauteloso com a destinação das despesas com inativos, escriturando tais gastos **somente em relação à parcela excedente de 5% obrigatória ao Estado de São Paulo**, aplicando o



mínimo exigível pela Constituição Federal com despesas consideradas próprias, conforme Quadro Demonstrativo a seguir:

EXERCÍCIO	PROCESSO	PERCENTUAL DE APLICAÇÃO SEM INATIVOS	PERCENTUAL DE APLICAÇÃO COM INATIVOS
2010	1693/22/10	25,98%	30,15%
2011	143/226/11	25,87%	30,15%
2012	3564/226/12	25,46%	30,13%
2013	1466/226/13	25,34%	30,15%
2014	788/226/14	25,30%	30,22%
2015	3554/226/15	26,08%	31,27%
2016	11834.989.16	25,60%	31,43%
2017	13710.989.17	25,30%	31,36%
2018	18726.989.18	25,00%	31,25%

O demonstrativo supramencionado confirma que a atuação do gestor estadual se mostrou alinhada com a vontade do Legislador do Estado, ratificada, como mencionado, pela Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018, a qual, com efeitos retroativos⁴, estabeleceu em seu art. 5º o seguinte:

Art. 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:

- I – gestão pedagógica da educação básica;
- II- manutenção e suporte da educação básica;
- III- despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;
- IV- programas de educação profissional e tecnológica.

Observa-se, assim, que referido regramento, em consonância com a norma constitucional – aplicação mínima de 25% da receita resultante

⁴ Art. 7º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2018.



de impostos na Educação – definiu que as despesas com pagamento de inativos ou com o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio, além de outras não constantes na LDB, integram os 5% excedentes ao mínimo previsto na Constituição Federal, tendo em perspectiva o atingimento final de 30% exigido pela Constituição do Estado de São Paulo.

Muito embora a legislação supramencionada tenha definido a matéria, houve contestação judicial pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, que ajuizou ADI no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tratada no processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000. Conquanto se encontre este em trâmite, houve concessão parcial da tutela cautelar pleiteada pela APEOESP, por meio de decisão singular de 10/04/2019, com efeitos “*ex nunc*”, para suspender a eficácia apenas do inciso III, do artigo 5º da LC nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018.

De minha parte, a despeito da existência de contestação judicial em trâmite e sem decisão definitiva sobre a legislação em comento, tenho que referida LC cuidou de regulamentar o artigo 255 da Constituição Estadual, conforme o próprio parágrafo único do indigitado artigo prevê, definindo as despesas que podem ser consideradas na manutenção e desenvolvimento do Ensino, **apenas no percentual excedente ao determinado pela Constituição Federal.** (parágrafo único do art. 255 – A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino).

Ademais, a tutela cautelar antecipada com efeitos “*ex nunc*” foi concedida apenas em relação ao inciso III, que trata das despesas com inativos do ensino. Com todo o respeito à decisão, não me parece coerente considerar que as primeiras ou as constantes nos incisos I e II possam ser destacadas positivamente daquelas relacionadas no citado artigo 70 da LDB, por interpretação teleológica e a primeira mão.

Digo isso, porque ou o Estado pode legislar suplementarmente em relação ao excedente de aplicação constante na sua Constituição ou não, independente do mérito das despesas que pretenda considerar como passíveis



na aplicação do ensino, desde que não atentatórias às regras da LDB, que como mencionei, silencia sobre o tema.

E, se o Constituinte Estadual pode aumentar de 25 para 30% o mínimo obrigatório, por que não poderia o legislador infraconstitucional dizer onde essa diferença de 5% pode ser aplicada, estabelecendo de forma integrativa a sua obrigação de legislar disposta no parágrafo único do artigo 255 ?

Ainda a propósito da medida cautelar deferida pelo Eminentíssimo Desembargador Jacob Valente para suspender a eficácia do inciso III, do art. 5º da Lei Complementar nº 1.333/18, extraído da fundamentação a referência de que a despesa relacionada ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio desborda da análise de gastos autorizados no art. 70 da LDB e/ou passíveis de cômputo de despesas classificáveis no mínimo de 30% para manutenção e desenvolvimento do Ensino; notadamente, se a ideia do legislador ordinário estadual for unicamente direcionada para cobertura do déficit decorrente do pagamento de inativos.

Ao regulamentar a aplicação da parcela excedente ao limite mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, referido dispositivo da lei estadual previu despesas abrangidas na LDB e aquelas “despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio” (inciso III, do art. 5º), dentre outras.

Não obstante e da própria finalidade da Lei Complementar nº 1.333/18, elegíveis no Ensino são tão somente os aportes financeiros do sistema previdenciário para garantia da equivalência entre receitas e despesas verificadas em cada exercício, não se incluindo aí aqueles relacionados à manutenção do equilíbrio atuarial, estes dimensionados para garantia da correspondência entre o fluxo de receitas estimadas e as obrigações projetadas de longo prazo.

Assim, bem se vê que as denominadas “despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro” comportariam mais de uma interpretação



possível, abrindo espaço de decisão para que o aplicador do Direito extraia o sentido compatível com a realidade social, desde que a significação alcançada se limite à alteração quantitativa do preceito, não qualitativa.

Nessas circunstâncias, sobressai a técnica de interpretação da norma impugnada conforme os valores da Constituição Estadual, mediante reconhecimento parcial de inconstitucionalidade, com redução de texto, de modo que seja suprimida a expressão “atuarial”, estabelecida nitidamente de modo autônomo no fraseado legal.

Este o meu entendimento sobre a matéria.

Porém, qualquer que seja a decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no processo supramencionado, será efetivamente cumprida por todos: Executivo, Legislativo e por este Tribunal de Contas.

Considerando, no entanto, o efeito “*ex nunc*”, importante registrar que a decisão cautelar não possui efeitos retroativos, tendo a Lei Complementar nº 1.333/18, em sua integralidade, aplicabilidade até o 10/04/2019, ou seja, eficácia durante todo exercício de 2018.

Concluindo, a meu ver, a edição de supracitada legislação, mais que regulamentar a questão, evidenciou a intenção do Estado de São Paulo em regularizá-la definitivamente, adotando providências para aprovar Lei Complementar externando posição sobre a possibilidade da inclusão de inativos da Educação no percentual excedente ao mínimo constitucional, objetivando o cumprimento do regramento estadual.

Assim, minha proposta inicial se escora na possibilidade de inclusão dos gastos de inativos do Ensino na parcela excedente aos 25% da Receita Resultante de Impostos, em cumprimento à Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018, pelos motivos acima delineados.

Diante desse novo contexto normativo, penso que o voto paradigma proferido nos autos do TC-1564/026/13, que tratou do Reexame das contas do exercício de 2013 da Prefeitura Municipal de Campinas, exarado em

Sessão Plenária de 14/12/2016, deva ter novos contornos em relação à modulação de seus efeitos especificamente para as Contas do Governo do Estado de São Paulo. Isso porque aqui não se discute o cômputo das despesas com inativos nos 25% da Constituição Federal, mas sim se firma posição quanto a fazer gastos nos 5% excedentes previstos na Constituição Estadual.

Nesse diapasão e antes de cogitar do tema de eventual modulação propriamente dito, sublinho que no exercício em exame (2018) o Governo do Estado de São Paulo destinou à conta da Educação o valor de R\$ 40.720.342 mil e após ajustes relativos à exclusão de despesas consideradas impróprias pela DCG no montante de R\$ 1.450.418 mil, os gastos líquidos atingiram a quantia de R\$ 39.269.924 mil, correspondentes a 31,25% das Receitas Resultantes de Impostos, em cumprimento ao mandamento Estadual.

Isso porque, reitero por fundamental, o r. Decisão relativa ao Município de Campinas cuidou especificamente da impossibilidade de inclusão das despesas com inativos do Ensino como elegíveis nos 25% e não nos 30% como é o caso dos presentes autos.

Assim, qualquer solução que se venha a propor deve levar em consideração essa diferenciação básica.

E, em a levando em conta, respeitosamente entendo que não há o que se modificar ou modular em relação a esta temática. Vale dizer: o Estado pode estabelecer como preencherá os gastos de 5% excedentes dos 25% do artigo 212 da Constituição Federal, bem como cumpriu com o disposto no artigo 255 da Constituição Paulista.

Aplicação no Ensino com Recursos do Fundeb

O raciocínio que passarei a desenvolver sobre o tema da Aplicação dos Recursos no Ensino e Fundeb leva em conta o estabelecido na Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que acresceu dispositivos à Lei de

Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente quanto aos seus artigos:

21. que obriga a avaliação e indicação das consequências jurídicas e administrativas de uma decisão; seu

Parágrafo Único. Que estabelece devam ser indicadas as condições para que eventual regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais.

22. que conduz a interpretação das normas sobre gestão pública levando sempre em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.

23. que orienta o estabelecimento de um regime de transição para que a obrigação imposta na decisão seja cumprida de modo proporcional, equânime e eficiente, bem como sem prejuízo aos interesses gerais.

24. que determina sejam levadas em conta as orientações gerais vigentes na constituição do ato, não se devendo invalidá-las por força de revisão de entendimento; e seu

Parágrafo único. Que alinha o conceito de orientações gerais à jurisprudência judicial ou administrativa dominante, bem como às práticas administrativas reiteradas e de difusão pública.

Consigno, introdutoriamente, que os recursos que compõem o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica são de natureza contábil, constituído de parte dos mesmos impostos que se destinam à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação, incluindo sua condigna remuneração (art. 2º da Lei nº 11.494/07).

Tal Fundo foi constituído objetivando a repartição equânime dos tributos entre os entes, bem como a priorização dos investimentos obedecendo a uma distribuição proporcional, levando em conta as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica (art. 10 da Lei nº 11.494/07).



Sob essa perspectiva, não se pode olvidar e nem desvincular a fixação dos 25% das Receitas Resultantes de Impostos na Constituição Federal da aplicação dos recursos do Fundeb, mesmo com regras específicas onde há vinculação de 60% desse Fundo destinados ao pagamento das remunerações dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (art. 22, Lei 11.494/09), enquanto os restantes 40% e os recursos próprios recebidos pela arrecadação e transferência de impostos possuem uma vinculação mais genérica.

Partindo dessa premissa, o Estado cumpriu inicialmente a exigência prevista na Lei nº 11.494, de 20/06/2007 com a destinação de R\$ 11.222.457 mil, equivalente a 67,17% na remuneração do Magistério, bem como para outras despesas o total de R\$ 5.485.083 mil, utilizando inicialmente 100% do total de retorno do Fundo.

Foram efetivadas glosas⁵ no montante de R\$ 3.415.306 mil, culminando com a destinação de R\$ 2.069.778 mil, equivalentes a 12,39% em “Outras Despesas”, totalizando R\$ 13.292.235 mil de aplicação total dos recursos recebidos dos Fundeb, equivalentes a 79,56%.

Os dispêndios objeto da controvérsia tratada nestes autos totalizaram R\$ 7.848.467mil, equivalentes a 6,25%, que excluídos do montante destinado à Educação, correspondem a aplicação de 25% das Receitas Resultantes de Impostos, em cumprimento ao mínimo constitucional exigível.

Ocorre que destes R\$ 7.848.467 mil, o montante de R\$ 3.048.422 mil foi escriturado à conta do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB (001002007) e o valor de R\$ 4.800.045 mil registrado à conta Tesouro-Geral (001001001).

Esse fato – utilização dos recursos do FUNDEB para pagamentos de inativos da Educação no exercício de 2018 – gerou Representação

⁵ Despesas gerais excluídas referem-se a:
Pasep e parcelamento do Pasep no importe de R\$ 312.332 mil;
Despesas com Fundação Casa no valor de R\$ 36.881 mil;
Despesas diversas no valor de R\$ 17.671 mil, conforme quadro demonstrativo à fl. 255 do evento 148.1;
Gastos com Inativos da Educação, no montante de R\$ 3.048.422 mil.

oferecida pelo D. Ministério Público de Contas, tratada no Expediente TC-5980.989.19-8, o qual subsidiou as contas *sub examine*.

Aqui Excelências, chegamos ao ponto crucial da questão. Muito embora compreenda ser possível a inclusão das despesas com inativos do magistério nos 5% excedentes aos 25% da receita resultante de impostos a fim de dar cumprimento aos 30% exigidos pela Constituição do Estado de São Paulo, juízo similar não se presta para considerar legais tais despesas à conta do FUNDEB. Isto o Senhor Procurador Geral do MPC deixou muito claro.

Dessa forma, não entendo a prática de aproveitamento de recursos do FUNDEB para o pagamento de inativos da Educação como a mais adequada.

Porém, ela foi adotada ao longo do tempo, mais especificamente desde o ano de 2011, em solução até então não impugnada por este Tribunal, considerada por certo a notória escassez de recursos em face das múltiplas necessidades prioritárias do Estado, seja na própria Educação, seja em outros segmentos de sua ação finalística ou, ainda, em impostergáveis iniciativas de investimento, sempre em vista do interesse geral da sociedade.

Há que se refletir acerca do momento em que nos encontramos, de resto muito bem retratado no voto da Conselheira Cristiana. Estamos atravessando expressiva crise econômica, recrudescida em meados de 2014 e com consequências que levaram a um recuo do produto interno bruto (PIB) por dois anos consecutivos. Essa contração da economia reflete diretamente em todos os setores, especialmente quanto à escassez dos recursos públicos.

Diante deste cenário e atento a todas as dificuldades do gestor público quanto à evidente diminuição de receitas, somam-se deficiências procedimentais que conduziram à utilização dos recursos do Fundeb de forma indevida ou sem a segregação determinada pelo artigo 16^o da Lei n^o

⁶ Lei n^o 11.494/2007:

Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.



11.494/2007. Isto ocorreu também porque o Estado de São Paulo utiliza conta corrente única para efetivação de seus pagamentos, em cumprimento ao Princípio da Unidade de Caixa ou Tesouraria⁷, bem como em razão da operacionalização dos procedimentos de arrecadação e pagamentos por meio do Sistema Siafem⁸, autorizada pelo do Decreto nº 40.566, de 01/12/95.

Referido procedimento, sem sombra de dúvida, contribuiu significativamente para que o gestor estadual, visando a cumprir os mínimos constitucionais federal e estadual de aplicação no Ensino, se visse direcionado a utilizar os recursos disponíveis naquele momento, quais fossem os excedentes do Fundeb, em face dos 25% do artigo 212 da Constituição Federal.

É certo que tais circunstâncias não justificam o procedimento indevido, mas também não podemos deixar de lembrar que a segregação de contas bancárias, especialmente a utilização de conta corrente específica para os recursos do Fundo, nunca foi procedimento determinado por esta Corte de Contas, bem como nunca se destacou que tais recursos financeiros – Fundeb e Tesouro – se mantinham conjuntamente. Tal segregação, assim, apresenta-se como impositiva, como bem determinou a Senhora Relatora em seu voto.

Desse modo, a glosa dos valores do Fundeb carreados a título de aporte financeiro às obrigações previdenciárias devidas ao pessoal da Educação, conduzem à proclamação de falta de utilização da integralidade dos recursos daquele Fundo. Com a devida vênia da manifestação do D. Ministério

⁷ Lei nº 4.320/64:

Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao **princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.**

⁸ SIAFEM/SP é um sistema que processa, com auxílio da teleinformática, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das Entidades da Administração Estadual Direta e Indireta. A construção do aplicativo do SIAFEM foi baseada na Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. A implantação desse Sistema reduziu os documentos contábeis, de aproximadamente 80 tipos diferentes para apenas 8 tipos representados pela Nota de Dotação(ND), Nota de Reserva (NR), Nota de Crédito(NC), Nota de Empenho(NE), Nota de Lançamento(NL), Programação de Desembolso (PD), Ordem Bancária (OB) e Guia de Recolhimento (GRDEPC), que os alimentadores dão entrada diretamente no próprio Sistema SIAFEM, reduzindo o trâmite de centenas de milhares de papéis e processos entre a Contadoria Geral e os Órgãos de Finanças e Unidades de Despesas do Estado. **Todos os recursos financeiros, de qualquer origem, serão depositados no BANCO DO BRASIL, na Conta Única do Tesouro, de onde sairão os numerários para o pagamento de todas as despesas.** (g.m.) FONTE: MANUAL DO ALIMENTADOR DOS SISTEMAS SIAFEM E SIAFEM NET - http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portais/117/Aposiila_SIAFEM_SP%20Secretaria%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%202013.pdf

Público de Contas, no sentido de que a jurisprudência consolidada deste Tribunal recrimina tal impropriedade, penso que existem exceções que devem ser consideradas quando as consequências administrativas, econômicas e jurídicas sinalizarem para prejuízos muito maiores à sociedade.

Abruptamente retirar esses valores que ajudam a sustentar a folha de pagamentos a inativos pode conduzir à impossibilidade de cumprimento desse pagamento ao servidor jubilado do Estado, com reflexo direto aos servidores que se encontram em atividade.

Assim, levando em conta todas as premissas legais que realcei ao estabelecer a LINDB como eixo de minhas conclusões sobre o tema, considerando as dificuldades reais do gestor e a obrigação de formular-se solução que não represente prejuízo aos interesses gerais dos paulistas, inevitável que se modulem os reflexos de nossa decisão, quanto a esses valores do FUNDEB.

E aqui, respeitosamente, divirjo da proposta da Senhora Relatora.

Necessário se ter em mira uma visão realista de que qualquer modificação que se pretenda em quase 3 bilhões e meio de reais no orçamento do Estado de São Paulo, mesmo sendo o mais rico da federação, provocaria impacto de proporções danosas para qualquer dos segmentos envolvidos na atividade estatal, tendo em conta que a recuperação desse montante, ousou dizer, impõe dilação temporal que reduza tais consequências.

A título ilustrativo, o valor de 3.415.306 representa 22,65% do montante obrigatório de destinação para Saúde (12% = 15.081.363 mil); igualmente equivale a 31,84% dos investimentos realizados no exercício de 2018, correspondentes a 10.725.931 mil e, finalmente, 20,44% do retorno do Fundeb no valor de 16.707.540.

Desse modo, e aqui me socorro conclusivamente da LINDB, ordenamento que introduziu no direito brasileiro o consequencialismo, ou seja, para trazer “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público” foi definido que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não



se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (art. 20 da LINDB).

Explico e detalho minha proposta modutalória:

O Governo do Estado de São Paulo, a partir do exercício de 2020, deixaria de utilizar 1/5 (um quinto) do montante de R\$ 3.415.306 mil ao ano dos recursos do Fundeb para pagamento de inativos da educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, sendo esse mesmo valor investido nos gastos com o ensino em sentido estrito.

Ressalto que no exercício em que não houver aumento da receita prevalece o montante nominal definido como parâmetro.

Tal redução de 1/5 (um quinto) ao ano se iniciaria apenas no exercício de 2020, tendo em conta a necessidade de inclusão dessas medidas no projeto da LOA, a ser implementado até meados de agosto p.f. deste exercício (2019), considerando-se a inviabilidade de sua adoção imediata, já que a Lei Orçamentária se encontra em plena execução, vencidos 6 (seis) meses do presente exercício.

Para melhor compreensão da modulação apresento Quadro Demonstrativo, como segue:

MODULAÇÃO PARA 5 (CINCO) ANOS

EXERCÍCIO	DESPESA C/ INATIVOS	UM QUINTO 1/5	ÍNDICE ATUALIZAÇÃO	VLR DE ATUALIZAÇÃO	TOTAL AO ENSINO BÁSICO
2018	3.415.306	683.061	4,05%	27.663	710.725
2019	TRANSIÇÃO				
2020	3.415.306	683.061	---	---	683.061
2021	2.732.245	683.061	---	---	683.061
2022	2.049.184	683.061	---	---	683.061
2023	1.366.123	683.061	---	---	683.061
2024	683.062	683.062	---	---	683.062
2025	-0-	-0-	---	---	-0-

O Quadro Demonstrativo foi elaborado obviamente sem os índices de atualização da receita arrecadada do exercício anterior, porém preenchido o ano de 2018 como exemplo.

Referida proposta se apresenta em condições exequíveis para o Estado de São Paulo, na medida em que se define como parâmetro o próprio montante de recursos despendido indevidamente do Fundeb, detectado no exercício de 2018 (art. 21 da LINDB).

Seu cumprimento estabelecido a partir de 1/5 (um cinco avos) por ano garante a proporcionalidade e destinação equânime dos recursos em despesas próprias do ensino (art. 21, parágrafo único, da LINDB).

O início do cumprimento da decisão somente a partir do exercício de 2020 também garante o regime de transição e adaptação para o governo do Estado cumprir a decisão de modo proporcional, ou seja, execução prevista para o período de 5 (cinco) anos (art. 23 da LINDB), restando claro que referida modulação se enquadra como Programa de Estado e não de Governo.

A meu ver se trata de solução adequada para resolver definitivamente a impropriedade relativa à utilização de recursos do Fundeb com o pagamento de inativos da Educação, tendo o Governo do Estado tempo suficiente e condições para se adequar.

Assim, da análise levada a efeito nos presentes autos e nos demais processos e expedientes de trâmite vinculado, emerge o juízo de que a falta de aplicação da integralidade dos recursos do Fundeb, bem como o conjunto de falhas verificadas ao longo do exercício de 2018 não são capazes de comprometer a gestão.

Em face de todo o exposto, com esteio nos relatórios referenciais de desempenho trazidos à luz em primeiro plano por ação da D.C.G., e atento ao teor dos pronunciamentos dos órgãos de suporte técnico, do Ministério Público de Contas e da Procuradoria da Fazenda do Estado, meu VOTO, em estrita obediência às prescrições do artigo 33, inciso I, da Constituição do Estado e artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 709/93 e observada a



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA

(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

modulação que estabeleci, propõe emissão de **PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2018** apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, com as demais conclusões, determinações, recomendações e ressalvas consignadas pela Senhora Relatora, que acompanho.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro