

(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



Contas do Governador 2018 – Aplicação no Ensino – Manifestação do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo – Pleno – 26-06-19

No tocante à aplicação no ensino, destaco inicialmente que esta Corte já se posicionou claramente a respeito da inadmissibilidade da inclusão de dispêndios com inativos e pensionistas no cálculo dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Com acerto, decidiu-se que, a partir do exercício de 2018, esse tipo de despesa não seria mais tolerado no cômputo dos 25% previstos no art. 212 da Constituição Federal. Entretanto, a questão ora discutida não coincide com a enfrentada na apreciação das contas do exercício de 2014 da Prefeitura de Campinas. A presente controvérsia diz respeito aos 5% adicionais fixados pela Constituição do Estado de São Paulo, em relação à qual este Tribunal não definiu de maneira peremptória seu entendimento. Por essa razão, e tendo em vista as posições firmadas pelos Conselheiros Antonio Rogue Citadini e Edgard Camargo Rodrigues nas contas do Governo do Estado de 2016 e 2017, entendo que, para dirimi-la, devemos nos debruçar sobre duas questões específicas: 1) para efeito da emissão do parecer sobre as contas do chefe do Executivo, deve-se exigir o atendimento do mínimo de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal ou o de 30% fixado no artigo 255 da Constituição do Estado? 2) Admitida esta segunda hipótese, despesas com inativos podem integrar o cômputo dos 5% adicionais, ou não é possível tolerar dispêndios distintos daqueles admitidos para o cálculo dos 25%?

Com relação à primeira delas, entendo que devemos conferir plena eficácia à Carta Estadual e, portanto, condicionar a emissão de parecer favorável à aplicação de não menos de 30% das receitas e dos recursos provenientes de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Não me parece que exigi-lo ofenda a equidade com que Estado e municípios são avaliados por esta Corte, tendo em vista que o tratamento equânime é



(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



assegurado quando se exige de cada Ente a observância às normas que disciplinam sua atuação, inclusive as produzidas pelo respectivo Poder Legislativo. Rebaixar o patamar de aplicação no ensino contra expressa disposição do texto da Constituição do Estado significa defraudar a vontade do constituinte estadual. Ademais, ignorar seus comandos, sob a justificativa de que a Carta Magna dispõe de maneira diversa, implica, em alguma medida, o esvaziamento do pacto federativo, que assegura autonomia para que Estados e municípios estabeleçam seus próprios compromissos, desde que não desbordem dos limites fixados pelo texto federal, evidentemente.

A respeito das despesas elegíveis para o cálculo dos 5% adicionais, considero que não há como afastar os efeitos do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar estadual nº 1.333/18, a despeito de sua constitucionalidade encontrar-se sob escrutínio do Tribunal de Justiça de São Paulo, que determinou, em caráter cautelar, a suspensão da eficácia de tal dispositivo a partir de abril deste ano, o que, por conseguinte, não produz qualquer consequência para a análise das contas do exercício de 2018.

Igualmente, não há como afastar os efeitos da Lei Complementar estadual nº 1.010/07, que, embora também objeto de questionamento em Ação Direta de Inconstitucionalidade, permanece plenamente eficaz, pois, ao contrário da LC 1.333/18, não houve concessão de medida liminar.

Se não bastasse, ainda restaria o cumprimento obrigatório da Lei Orçamentária Anual, que fixou a destinação de recursos vinculados ao ensino para pagamento de inativos e pensionistas da educação.

Não há dúvidas de que Estados-membros não detêm competência para legislar sobre os dispêndios admissíveis para o cálculo dos 25% fixados pela Constituição Federal, já que, por força do disposto em seus artigos 22, inciso XXIV, e 24, IX, §§ 2º e 4º, cabe exclusivamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Entretanto, no tocante ao percentual adicional instituído pela Carta paulista, nada impede que a Assembleia Legislativa edite normas que estabeleçam as despesas que poderão integrá-lo. Não há dúvida de que, ao fazê-lo, não haveria invasão da



(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



competência federal, porquanto tal norma, aplicável apenas à jurisdição estadual, não reveste caráter geral.

Além disso, saliento, por um lado, que o art. 24, IX, da Constituição Federal confere aos Estados-membros competência para legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação e, por outro, o próprio artigo 255 da Carta paulista, além de definir a aplicação de pelo menos 30% das receitas resultantes de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelece, em seu parágrafo único, que as despesas elegíveis para tal finalidade devem ser definidas em lei.

Tendo em vista a repartição de competências entre os entes federativos, tal dispositivo não se refere, evidentemente, aos dispêndios que integram o cálculo do patamar mínimo previsto no art. 212 da Carta Magna, matéria reservada com exclusividade à União, que a disciplinou por meio da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). O comando da Constituição bandeirante alude, especificamente, ao percentual que excede aos 25%, a respeito do qual o Estado de São Paulo não está vinculado às disposições da legislação federal, desfrutando de autonomia para admitir despesas não expressamente mencionadas no art. 70 da LDB.

Considero pertinente observar, ainda, que esta Corte, no tocante ao patamar mínimo de aplicação no ensino, não tem atentado para o disposto nas Leis Orgânicas dos municípios jurisdicionados, que, tal como a Constituição Estadual, podem determinar percentuais superiores a 25%. É o caso, por exemplo, do município de Tatuí, cuja lei fundamental, promulgada em 30 de março de 2011, determina a aplicação anual de não menos de 30% de suas receitas tributárias e de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. A despeito disso, esta Corte jamais exigiu da Prefeitura o cumprimento desse patamar, satisfazendo-se, para efeito da emissão do parecer sobre as respectivas contas, com a observância do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Nesse sentido, as contas relativas ao exercício de 2014 (TC-370/026/14), apreciadas pela Primeira Câmara em sessão realizada em 08 de novembro de 2016, foram aprovadas apesar do emprego do



(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



equivalente a 27,48% de suas receitas no custeio de ações vinculadas à Educação.

Destarte, como não tem condenado as contas de municípios cujos índices de aplicação no ensino situam-se abaixo do fixado em suas respectivas leis orgânicas, porém acima dos 25%, exigir o cumprimento pelo Estado do disposto no art. 255 encerra uma guinada no posicionamento até então seguido por esta Corte e, neste caso, uma efetiva ameaça ao princípio da isonomia, razão pela qual, considero inarredável a incidência do disposto no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que prescreve a obrigatoriedade da fixação de um regime de transição, sempre que estabelecida "interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito".

Quanto ao FUNDEB, o processo legislativo do qual se originou a Lei federal nº 11.494/07, que regulamenta o Fundo, não deixa dúvidas a respeito da autorização concedida pelo Congresso Nacional para a destinação de tais recursos ao custeio de inativos e pensionistas, tendo em vista que o texto final sancionado pelo Plenário da Câmara não incorporou as propostas que objetivaram proibir expressamente esse tipo de dispêndio. Considerando que o tema foi exaustivamente discutido pelos parlamentares, como atestam as atas das respectivas sessões, é indubitável que a ausência de proibição não encerra uma lacuna no processo de apreciação do projeto, mas reflete a opção deliberada pela legitimidade do emprego do FUNDEB para cobertura de despesas previdenciárias.

Nesse contexto, ainda que o art. 21 da Lei nº 11.494/07 indique que apenas as ações discriminadas no art. 70 da LDB possam ser financiadas com os recursos do fundo, a interpretação histórica do art. 23 conduz inevitavelmente à conclusão de que, além daquelas, admitem-se igualmente as ordenadas ao custeio de benefícios concedidos a aposentados e pensionistas. Pode-se objetar que a interpretação histórica não oferece a melhor chave para extrair do texto legal o sentido que corresponde mais fidedignamente aos propósitos gerais e aos princípios que disciplinam a matéria. Por outro lado, não me parece adequado recusar-lhe qualquer valor hermenêutico,



(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



descartando liminarmente a pertinência das ilações a que conduz. Por essa razão, diante de interpretações divergentes e *igualmente defensáveis* sobre o assunto, entendo que este Tribunal deve definir claramente qual delas entende a mais adequada, antes de submeter os jurisdicionados às consequências da decisão que considera indevida a utilização dos recursos do fundo.

Para contextualizar com alguns números, sabe-se que em 2018 foram utilizados aproximadamente R\$ 3 bilhões em recursos do FUNDEB, para o custeio de despesas com inativos e pensionistas.

Caso a via adotada seja a da proibição de tal prática, acredito que devem ser levados em conta 2 fatores:

Primeiro, que esse montante é mais de 8 vezes superior a tudo o que foi investido em Educação no ano de 2018. Logo, é simplista imaginar que se trata apenas de uma "injeção" de recursos em um setor obviamente carente. Deve-se traçar uma política pública consistente, que seja capaz de entregar os resultados de qualidade que o setor tanto precisa.

Para se ter uma ideia sobre a efetividade do gasto em educação, tracei um perfil de despesas por aluno, com recursos do FUNDEB, de todos os 644 municípios paulistas. Busquei uma correlação entre gastos mais altos por aluno e um melhor desempenho desses municípios no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Ideb, considerando dados de 2009 até 2017. Testei diferentes períodos de "maturação" do dispêndio, ou seja, o tempo compreendido entre o gasto e a aferição da qualidade através do Ideb.

E o que encontrei foi uma correlação próxima de zero, ou seja, existem municípios que gastam mais por aluno e performam mal; municípios que gastam pouco e têm bom desempenho; e diversos outros resultados intermediários, o que indica que, estatisticamente falando, gastar mais não significa obter melhores resultados, em termos de qualidade. No caso do Estado, embora o gasto por aluno tenha aumentado entre 2010 e 2018, passando de R\$ 3.515,00 para R\$ 8.368,00, não houve melhoras significativas nos resultados registrados nas avaliações externas.





Minha conclusão, quanto a tais resultados, vai ao encontro do que bem pontuou a SDG em sua manifestação, no sentido de que "mais sala e mais professores não serão suficientes, por si sós, para elevar os padrões de ensino e de qualidade almejados no Plano Nacional de Educação".

Figura 1: FUNDEB - Despesa por Aluno¹ e resultados do IDEB²

Conjunto de Municípios do Estado de São Paulo (exceto Capital) - Coeficientes de Correlação entre variáveis

| | Entre Despesas com recursos do FUNDEB/Aluno e | | | | | | | | | |
|-------------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ano da Despesa | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o |
| | ano | ano | ano | ano | ano | ano | ano | ano | ano | ano |
| | 2009 | 2009 | 2011 | 2011 | 2013 | 2013 | 2015 | 2015 | 2017 | 2017 |
| 2009 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 2011 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| 2013 | | | | | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| 2015 | | | | | | | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 2017 | | | | | | | | | 0,1 | 0,1 |

| | Entre Despesa com Magistério com recursos do FUNDEB/Aluno e | | | | | | | | | |
|---------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ano da | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o | IDEB 4o e 5o | IDEB 8o e 9o |
| Despesa | ano | ano | ano | ano | ano | ano | ano | ano | ano | ano |
| | 2009 | 2009 | 2011 | 2011 | 2013 | 2013 | 2015 | 2015 | 2017 | 2017 |
| 2009 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| 2011 | | | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 2013 | | | | | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 2015 | | | | | | | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 2017 | | | | | | | | | 0,2 | 0,1 |

Interpretação do Coeficiente de Correlação:

- ≈ 1 associação linear positiva entre as duas variáveis
- ≈ 0 não existe associação linear entre as duas variáveis
- ≈ -1 associação linear negativa entre as duas variáveis

Número de alunos na Educação Infantil e Ensino Fundamental, por Município - Fonte: FNDE

O segundo fator a considerar é o estrangulamento observado no orçamento dos entes federativos. Sabe-se que as despesas correntes são fortemente engessadas, e dificilmente podem ser reduzidas em grandes montas sem mudanças estruturais profundas, como a reforma da Previdência. Dados do TCU indicam que, entre 2011 e 2015, o déficit atuarial agregado dos Estados dobrou, e que, caso a reforma da Previdência não seja aprovada, o

¹ Despesa empenhada com recursos do FUNDEB, por Município - Fonte: Audesp

² Fonte: INEP

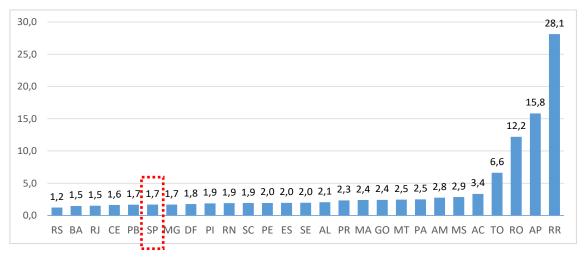




gasto com previdência social dos Estados chegará a 28% da Receita Corrente Líquida em 2030.

O Estado de São Paulo é particularmente vulnerável neste contexto, pois aqui existe apenas 1,7 servidor ativo para cada beneficiário de Regime Próprio de Previdência, um dos piores índices do Brasil. O Estado responde, sozinho, por mais de 19% do saldo devedor dos RPPSs de todos os Estados e Municípios do Brasil somados.

Figura 2: Número de servidores ativos por beneficiário para o agregado dos RPPS, por UF



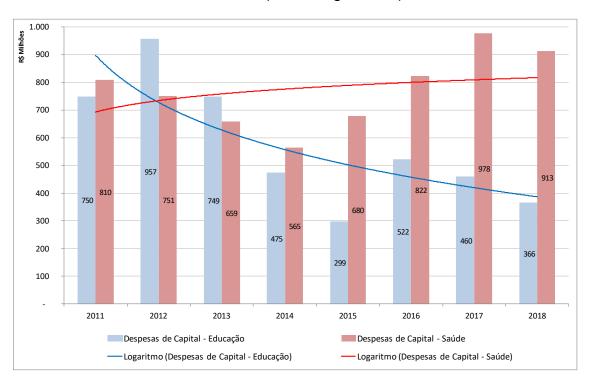
Fonte: MTPS - base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

E, a despeito da magnitude desses dados, a previdência não é o único setor a demandar cada vez mais recursos. Com o envelhecimento da população, a área da saúde tem exigido investimentos cada vez maiores, enquanto o número de matrículas no sistema de educação vem caindo. Plotando-se os investimentos em Saúde e Educação nos últimos anos, observa-se que as linhas de tendência dos dois setores formam um "X", com cruzamento em 2012.



Figura 3: Estado de São Paulo: Despesas de Capital – Secretarias da Educação e da Saúde

R\$ correntes e Linha de Tendência (escala logarítmica)



Fonte dos dados: Portal da Secretaria da Fazenda - SP

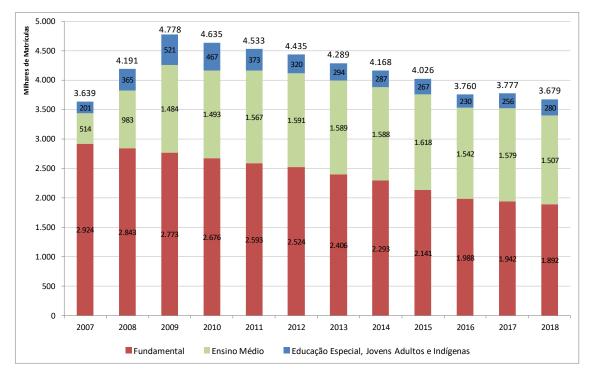
Deve-se admitir que o investimento em educação não tem caído porque o ensino estadual já alcançou o nível almejado de qualidade. Todavia, não se pode ignorar os fatores demográficos a impulsionar a queda no número de matrículas: entre 2009 e 2018, houve uma redução de 23%, o equivalente a 1,1 milhão de alunos a menos nas salas de aula da rede estadual. A quantidade de matrículas em 2018 era, aliás, de 3,68 milhões de alunos, número praticamente igual ao observado em 2007, embora a população do Estado tenha crescido mais de 14% nesse mesmo período. A descentralização da educação básica a favor dos municípios também contribui para o fenômeno, embora em menor escala: entre 2009 e 2018, a rede municipal cresceu apenas 5,6%.



(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



Figura 4: Evolução do número de matrículas na Rede Estadual, por nível de ensino



Fonte dos dados: FNDE

Finalmente, observando o orçamento de 2018, caso se assuma que serão mantidos os investimentos em Saúde e em Educação, inclusive as universidades; e caso se faça o mesmo para outro setor prioritário – o da Segurança Pública -, restam aproximadamente R\$ 22,3 bilhões em despesas de capital, passíveis de remanejamento.

Subtraindo-se as despesas com Encargos Gerais do Estado, Serviço da Dívida Pública e Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios, restam R\$ 16,2 bilhões.

Desses, R\$ 6,6 bilhões referem-se a Transportes Metropolitanos, R\$ 5,5 bilhões a Logística e Transporte, R\$ 1,5 bilhão a Habitação e R\$ 1,1 bilhão a Saneamento e Recursos Hídricos. Há que se notar que grande parte desses dispêndios pode se destinar a compromissos e empreendimentos já em execução: é o que se depreende da lista das operações de crédito realizadas pelo Estado em 2018.



(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



Logo, retirar os recursos incialmente destinados a tais obras, inclusive a título de contrapartida, poderia significar o retarde de seu desenvolvimento ou, no limite, a própria paralisação, problema que tem merecido especial atenção desta Corte, como o demonstra o estudo realizado no último exercício.

Figura 5: Operações de Créditos realizadas em 2018

| OPERAÇÕES DE CRÉDITO | VALOR |
|---|---------------|
| INTERNAS | 616.639.773 |
| SANTANDER - Metrô - Implantação da Linha 15 Parata - Monotrilho | 250.000.000 |
| BNDES - CPTM - Modernização das Estações da Linha 8 (Diamante) e Implantação da Linha 13 (Jade) | 105.000.000 |
| BNDES - SLT - Projeto Contorno Norte/Sul do Complexo Viário Nova Tamoios - Caraguatatuba/ S. Sebastião | 90.000.000 |
| CEF - Metrô - Construção da Linha 17 (Ouro) - Congonhas à Rede Metroviária | 77.411.594 |
| BNDES - SS - Construção de 3 Comlpexos Hospitalares - S. Paulo, S. José dos Campos e Sorocaba | 57.489.459 |
| BNDES - GESP - Unidades Prisionais | 13.700.000 |
| BNDES - Metrô - Exp. da Linha 5 (Lilás) - trecho Lgo Treze/Chácara Klabin - e Implant. Linha 6 (Laranja) - Trecho Brasilândia/S. Je | 13.301.007 |
| CEF - EMTU - Corredor Itapevi-São Paulo - Trecho Jandira/Vila lara (Osasco) | 6.636.137 |
| BNDES - SLT - Programa de Modernização de Hidrovias (Tietê-Paraná) | 3.101.577 |
| EXTERNAS | 2.281.627.136 |
| BID - STM - Expansão da Linha 5 (Lilás) do Metrô - Trecho Largo Treze à Chácara Klabin | 838.474.862 |
| BID - SES - Fortalecimento da Gestão Estadual da Saúde | 277.128.455 |
| BID - DERSA - Projeto Rodoanel Mário Covas - Trecho Norte | 257.164.239 |
| BIRD - STM - Expansão da Linha 5 (Lilás) do Metrô - Trecho Largo Treze à Chácara Klabin | 178.566.000 |
| BID - DER - Programa de Investimento Rodoviário no Estado de São Paulo | 150.282.823 |
| BID - SSRH - Programa Várzea do Rio Tietê | 107.194.000 |
| BID - SHAB - Prog. Recup. Socioambiental da Serra do Mar e Sist. de Mosaicos da Mata Atlântica (CDHU) | 95.621.103 |
| BID - SLT - Programa de Investimento Rodoviário no Estado de São Paulo | 95.543.212 |
| AFD - CPTM - Projeto Trem Guarulhos - Implatanção da linha 13 (Jade) | 89.380.000 |
| BIRD - SLT - Programa de Transporte, Logística e Meio Ambiente | 60.308.917 |
| BIRD - STM - Linha 4 (Amarela) - Fase II | 54.293.036 |
| BIRD - SAA - Prog. Estadual de Dsenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II | 48.234.231 |
| CAF - SSRH - Programa Macrodrenagem Rio Baquiriwu-Guaçu | 16.331.036 |
| JBIC/SMBC - STM - Financiamento parcial - Linha 4 Amarela - Fase II - Morumbi/Luz | 6.566.568 |
| BID - STM/Metrô/CPTM - Projeto Sul: Ligação Capão Redondo/Lgo 13 da Linha 5 (Lilás) e Dinamização da Linha 9 (Esmeralda) | 6.052.794 |
| BIRD - SLT - Programa de Recuperação de Estradas Vicinais do Estado de São Paulo | 485.859 |
| TOTAL | 2.898.266.910 |

Fonte: Balanço Geral do Estado - 2018

Caso se assuma que nenhum desses setores pode ser comprometido, já não restam R\$ 3 bilhões para cobertura do déficit da Previdência, mas menos da metade disso.

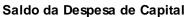




Figura 6: Balanço Geral do Estado - Contas do Exercício de 2018

Despesa de Capital Fixada - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário (R\$ Milhões)

| ÓRGÃO | Despesas de Capital | % da Despesa de Capital |
|---|------------------------|----------------------------|
| Assembleia Legislativa | 1 | 0,0% |
| Tribunal de Contas do Estado | 12 | 0,0% |
| Tribunal de Justiça | 83 | 0,3% |
| Tribunal de Justiça Militar | 0 | 0,0% |
| Secretaria da Educação | 366 | 1,5% |
| Secretaria da Saúde | 913 | 3,7% |
| Secretaria de Desenv. Ecônomico, Ciência, | 241 | 1,0% |
| Tecnologia e Inovação | 241 | 1,070 |
| Secretaria da Cultura | 29 | 0,1% |
| Secretaria de Agricultura e Abastecimento | 134 | 0,5% |
| Secretaria de Logística e Transportes | 5.541 | 22,5% |
| Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania | 75 | 0,3% |
| Secretaria da Segurança Pública | 376 | 1,5% |
| Secretaria da Fazenda | 97 | 0,4% |
| Administração Geral do Estado | 6.134 | 24,9% |
| Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho | 0 | 0,0% |
| Secretaria da Habitação | 1.543 | 6,3% |
| Secretaria do Meio Ambiente | 70 | 0,3% |
| Ministério Público | 0 | 0,0% |
| Casa Civil | 336 | 1,4% |
| Secretaria de Planejamento e Gestão | 52 | 0,2% |
| Secretaria de Desenvolvimento Social | 21 | 0,1% |
| Secretaria dos Transportes Metropolitanos | 6.605 | 26,8% |
| Secretaria da Administração Penitenciária | 437 | 1,8% |
| Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos | 1.112 | 4,5% |
| Procuradoria Geral do Estado | 19 | 0,1% |
| Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude | 22 | 0,1% |
| Defensoria Pública do Estado | 7 | 0,0% |
| Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência | 2 | 0,0% |
| Secretaria de Energia e Mineração | 1 | 0,0% |
| Secretaria de Turismo | 425 | 1,7% |
| Secretaria de Governo | 12 | 0,0% |
| Reserva de Contingência | - | 0,0% |
| (TRANSFERÊNCIA INTRAGOVERNAMENTAL) | - | 0,0% |
| TOTAL | 24.667 | 100,0% |





Fonte dos Dados: Portal da Secretaria da Fazenda - SP



(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



Portanto, caso se fale na aplicação imediata de R\$ 3 bilhões como investimento em educação, deve-se enfrentar o fato de que faltarão recursos para o pagamento de aposentados e pensionistas, ou que setores como Saúde, Educação Superior, Segurança Pública, Mobilidade Urbana, Moradia e Saneamento necessariamente sofrerão os correspondentes cortes. Trata-se, naturalmente, de uma diretriz de governo, e alguns países, como a Coréia do Sul, trilharam o caminho de privilegiar a educação, com excelentes resultados no longo prazo. Porém, como já mencionado, não basta gastar: é necessário gastar com ações que efetivamente tenham reflexo na qualidade do ensino.

Além disso, no equacionamento desta matéria, não podemos ignorar o disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, cujo artigo 22 prescreve: "Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados".

Dessa forma, caso esta Corte determine a proibição da destinação dos recursos do FUNDEB conforme o ora realizado pelo Governo do Estado, acredito ser imprescindível a fixação de um regime de transição, com o estabelecimento de um prazo razoável para que o ente consiga fazer as necessárias adaptações em seu Plano Plurianual e nos respectivos orçamentos dos próximos exercícios, vez que tal medida afetará irremediavelmente diversas áreas de sua atuação e pode impactar a continuidade de vários serviços não menos essenciais.

Nesse contexto, entendo ser inviável exigir a recomposição dos valores já despendidos, vez que esta é a primeira oportunidade em que este Tribunal fixa entendimento sobre a matéria, bem como, por essa mesma razão, demandar qualquer ajuste significativo no presente exercício e até mesmo no seguinte, a depender do momento do trânsito em julgado da decisão que venha a ser tomada neste processo.



Nessa toada, caso o Fundo tenha sua existência prorrogada após 31 de dezembro de 2020 – data de encerramento da vigência da lei que o instituiu –, e considerando que em 2018 cerca de 18% dos recursos do FUNDEB custearam despesas com inativos e pensionistas, proponho que o Governo do Estado se abstenha de tal prática em um prazo máximo de 5 (cinco) anos.

Todavia, advirto que o redirecionamento dos recursos do FUNDEB do custeio de benefícios previdenciários para ações diretamente vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino não deve acarretar aumento da despesa com pessoal, tendo em vista a aproximação dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme alerta recentemente emitido por esta Corte ao Governo do Estado.

Sala das sessões, 26 de junho de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

CONSELHEIRO