



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



PROCESSO: TC-004345.989.21-4
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE
SÃO PAULO
GOVERNADOR: SR. JOÃO DÓRIA
EXERCÍCIO: 2021
RELATOR: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Excelência,

Em atendimento à r. deliberação exarada no evento nº 133, pronuncio-me sobre as informações e documentos apresentados pelo Governo do Estado no evento nº 130.

Inicialmente, rememoro que, em manifestação pretérita (evento nº 126), em apreciação às justificativas e documentos encaminhados pelo Governo do Estado nos eventos nºs 102 e 103 e à instrução complementar efetuada pela DCG no evento nº 115, esta SDG reafirmou a opinião anteriormente externada pela reprovação das Contas em apreço, em razão da reiteração no descumprimento de determinações há anos efetuadas por este Tribunal no que concerne à matéria “Renúncia de Receitas” e do desatendimento de patamares mínimos do “Ensino”, notadamente os relativos à utilização da integralidade dos recursos do FUNDEB em despesas elegíveis no Ensino e à aplicação de 70% desse montante em despesas com profissionais da Educação Básica.

Na oportunidade, também instadas a se pronunciarem sobre o acrescido nos eventos nºs 102, 103 e 115, a Assessoria Técnica da área de Economia, considerando o seu âmbito de análise, repisou o seu entendimento pela emissão de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

parecer favorável com ressalvas, em razão dos desacertos verificados no exame da matéria “Renúncia de Receitas”, enquanto as Assessorias Técnicas das áreas de Cálculos e Jurídica e a i. Chefia de ATJ repetiram as suas conclusões pela reprovação das Contas em apreço, tendo a Assessoria Técnica da área de Cálculos retificado o seu entendimento apenas em relação à inclusão do descumprimento do art. 255, da Constituição Estadual¹, no rol de impropriedades capazes de comprometer a regularidade das Contas em apreço, por reavaliar que tal aspecto, por coerência lógico-interpretativa, estaria abarcado pela disposição contida no art. 119, do ADCT², e a Chefia de ATJ revisto o seu posicionamento apenas no que tange à concessão de benefícios fiscais por meio de decreto por corroborar, nesse ponto, a proposta de sobrestamento do tema até o julgamento das ADIs nºs 6.691 e 6.656 pelo STF efetuada pela Assessoria Técnica da área Jurídica (evento nº 124).

Agora, em resposta ao r. despacho inserido no evento nº 98, o Governo do Estado também tomou ciência e se pronunciou acerca da manifestação exarada pelo d. *Parquet* de Contas, tendo apresentado no evento nº 130, por meio de seus diversos setores, justificativas em defesa dos atos praticados, mormente no que se refere aos temas “Alterações Orçamentárias”, “Dívida Ativa”, “Renúncia de Receitas” e “Ensino”, cujos respectivos lapsos apurados pela DCG, no entender do MPC, ensejariam a reprovação das Contas em apreço.

Em linhas gerais, relativamente às “Alterações Orçamentárias”, o Governo do Estado ressaltou o cumprimento do limite legal para movimentações orçamentárias estabelecido na LDO e na LOA e que as alterações ocorridas foram reflexo da consideração das projeções econômicas existentes em setembro de 2020, período

¹ Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino.

² 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)

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)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

crítico da pandemia de COVID-19, para a fixação das estimativas de arrecadação e metas fiscais na LOA/2021, bem como do subsequente *“incremento nos fluxos de ingressos para todos os níveis de governo”* [sic], acompanhado do aumento de recursos destinados a políticas públicas, *“especialmente aquelas ampliadas e impostas para a superação dos efeitos sociais e econômicos da pandemia”* [sic].

Quanto à “Dívida Ativa”, afirmou estar adotando diversas providências para aumentar os índices de arrecadação fiscal e, relativamente ao *impairment*, informou que a PGE, em atendimento às recomendações deste Tribunal, passou a mensurar, além da situação econômico-financeira do devedor fiscal, o histórico de recebimentos, listando os novos critérios para apresentação de dados referentes à irrecuperabilidade da dívida ativa.

No que tange à “Renúncia de Receitas”, aduziu, relativamente ao acompanhamento do Plano de Ação de 2018 e atendimento às determinações e recomendações de anos anteriores, que desde a edição de referido Plano houve uma *“evolução dos conceitos relativos ao tema da renúncia de receitas”* [sic], tendo o período recente sido marcado *“pelo enfrentamento dos efeitos da Pandemia de Covid-19 e pelo esforço do Governo Estadual em promover e regulamentar as medidas de ajuste fiscal amparadas na Lei nº 17.293/2020 para assegurar o equilíbrio das finanças públicas”* [sic]; sendo que, presentemente, o Plano de Ação está sendo reformulado, dependendo a atribuição de responsáveis e prazos para ação da estabilização da reestruturação em curso nos órgãos do Governo Estadual.

A par disso, destacou a ocorrência de avanços como a adoção de novo padrão para o Demonstrativo de Estimativas e Compensação da Renúncia de Receita, que integra o Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de 2022, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional

Acerca do prazo de vigência dos benefícios fiscais, alegou que a fixação de termo final para diversos benefícios fiscais previstos nos Anexos I, II e III do Regulamento do ICMS após a vigência da Lei Estadual nº 17.293/2020 reduziu significativamente os casos de concessões com prazo indeterminado, e que os demais

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

benefícios que permanecem em vigor por prazo indeterminado estão sendo objeto de análise e revisão.

Sobre a ausência de divulgação dos dados fruídos pelos beneficiários das renúncias, asseverou que a consolidação da renúncia fruída por beneficiário exigiria somar o valor da renúncia associada aos mais diversos dispositivos para cada contribuinte, o que *“seria inviável para a totalidade da renúncia de ICMS no prazo exigido pelo TCE, considerando-se que as informações não são geradas de forma automatizada e que há evidente limitação de recursos humanos para sua execução, frente às atribuições desempenhadas pela Subsecretaria da Receita Estadual”* [sic].

No tocante ao “Ensino”, referentemente à utilização dos recursos do FUNDEB no pagamento de inativos, defendeu o entendimento de que persistiria valendo em 2021 a modulação de efeitos estabelecida por este Tribunal, consoante a orientação contida no Ofício GPG n° 141/2021, da PGE, no sentido de que a edição da Emenda Constitucional n°108/2020 não teria alterado a premissa adotada por esta Corte de Contas no Parecer sobre as Contas de 2018 ao estabelecer tal modulação.

No que se refere aos recursos do Ensino alocados no Programa “Bolsa do Povo”, afirmou que a ação “Bolsa do Povo Estudantes”, regulamentada pela Resolução SEDUC n° 75, de 27/08/2021, caracteriza-se como bolsa de estudos para alunos de escolas públicas, de cunho pedagógico, e *“destinada a ampliar o tempo de aprendizagem dos estudantes”* [sic], sendo passível de inclusão nos percentuais de manutenção e desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 70, inciso VI, da LDB³.

Quanto aos repasses efetuados às APMs via PDDE Paulista, salientou haver ocorrido o aprimoramento dos procedimentos adotados pela Administração, a justificar a desconsideração das glosas sugeridas pela DCG, como a fixação de repasse dos recursos do PDDE Paulista - Manutenção entre junho e setembro em 2022, e o estabelecimento de nova disciplina para prestações de contas trazida pela Resolução

³ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

[...]

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

SEDUC nº 06, de 04/01/2022, que fixa marcos temporais para a entrega da documentação pelas unidades executoras e para a respectiva análise pelas Diretorias de Ensino.

Ainda, destacou haver ocorrido a redução de prestações de contas em andamento e que o Portal do PDDE Paulista, lançado em 2021, aprimorou a transparência e o controle social, permitindo a consulta de dados de repasse por escola, catálogo de itens cuja aquisição é permitida com recursos do PDDE, por subprogramas e legislação vigente.

No que tange à destinação de recursos do FUNDEB aos profissionais da Educação Básica, reafirmou que os valores atinentes à terceira parcela do Abono-FUNDEB integraram o orçamento de 2021, sendo devidamente empenhados e inscritos em restos a pagar como despesa processada, o que demonstra a sua efetiva utilização, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, e consoante a disposição contida no art. 48, § 1º, da LDO/2021⁴.

A par disso, informou que *“os procedimentos para o pagamento da terceira parcela já foram iniciados e tem previsão para pagamento em 31 de maio de 2021”* [sic].

Sobre o acrescido, as Assessorias Técnicas das áreas de Economia, de Cálculos e Jurídica repisaram as opiniões externadas em manifestações anteriores – *a primeira pela aprovação com ressalvas das Contas em apreço, considerando o âmbito específico de sua análise, e as duas últimas pela sua reprovação, em razão dos desacertos verificados, respectivamente, nas análises dos temas “Ensino” e “Renúncia de Receitas”* – tendo a i. Chefia de ATJ, outrossim, reiterado o seu posicionamento pela desaprovação das Contas em exame, em virtude de, *in verbis*, *“(i) descumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos do FUNDEB e (ii) da repetição de impropriedades atinentes aos benefícios fiscais concedidos, à dívida ativa e ao âmbito previdenciário – este, sequer mencionado na defesa –, em desrespeito às*

⁴ Artigo 48 - As despesas empenhadas, de competência do exercício 2021, e não pagas até o final do exercício serão inscritas em restos a pagar e terão validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

§ 1º - 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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

recomendações e determinações desta Corte, bem como (iii) dos reflexos negativos à sociedade paulista, evidenciados nas fiscalizações operacionais, decorrentes das ações e omissões governamentais”, tendo repetido, ainda, a sua proposta de aplicação de multa, com fundamento no art. 104, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (evento nº 142).

De minha parte, Excelência, compreendo que as razões defensórias apresentadas pelo Governo do Estado não se prestam a alterar a minha opinião pretérita pela reprovação das Contas em apreço.

Primeiramente, dispenso maiores considerações acerca das matérias “Alterações Orçamentárias” e “Dívida Ativa”, pois, além de compreender que as explicações oferecidas pelo Governo do Estado não afastam os apontamentos efetuados pela DCG, esta SDG, já no primeiro pronunciamento (evento nº 76), reputou que os lapsos apurados nas análises desses temas não apresentavam gravidade suficiente para integrarem as causas de reprovação das Contas em exame, não obstante tenha corroborado as propostas de melhoria efetuadas pela DCG, o que, nesta oportunidade, eu reitero.

No que tange à matéria “Ensino”, inicialmente, no que se refere às despesas relativas ao Programa “Bolsa do Povo”, reafirmo o entendimento pela pertinência das glosas sugeridas pela DCG, remetendo-me aos termos do relatório de referida Fiscalização consignado no evento nº 59.2, o qual explicitou, de forma delimitada, o cunho assistencial de referido Programa, bem como aos termos da manifestação da Assessoria Técnica da área de Cálculos inserida no evento nº 142.2, que bem ponderou, *in verbis*, que *“o Manual Básico do Ensino editado por este Tribunal, ao tratar das despesas que são computáveis nos mínimos constitucionais e legais da educação, faz referência à concessão de bolsas de estudos a alunos, desde que atendidas as condições do artigo 213, §1º, da Constituição Federal”,* concluindo-se, assim, que *“o inciso VI do artigo 70 da LDB, compreende a despesa com bolsa de estudo para os alunos que demonstrem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, desse modo, sem qualquer relação com a execução do ‘Programa Bolsa do Povo’”*.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Outrossim, por não identificar nas alegações ora apresentadas pelo Governo do Estado novo aspecto com potencial para modificar o panorama verificado pela DCG e considerado por esta SDG em pronunciamentos anteriores, reitero o posicionamento adotado nas manifestações inseridas nos eventos n°s 76 e 126 relativamente aos repasses efetuados às APMs via PDDE Paulista, inclusive no que se refere à pertinência da glosa do valor de R\$ 875.931 mil da aplicação no Ensino e no FUNDEB.

Ainda, observo que as alegações fornecidas pelo Governo do Estado relativamente ao pagamento de inativos com recursos do FUNDEB foram similares às já apresentadas nas justificativas atinentes às instruções ocorridas no TC-005044.989.21-8 – Acessório 2 – Ensino, e que em nada alteram o entendimento preteritamente externado por esta Diretoria acerca da impropriedade da utilização de recursos do aludido Fundo para o pagamento de inativos, e, destarte, da pertinência da glosa dos valores das despesas respectivas, no valor de R\$ 2.049.184 mil.

Nesse ponto, relembro que já na manifestação sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), esta Diretoria advertiu para o fato de que, a partir de 2021, restaria prejudicada a modulação de efeitos estabelecida por este Tribunal no Parecer das Contas do Governador de 2018 por conta das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n° 108/2020 e pela Lei Federal n° 14.113/2020, tendo destacado em pronunciamento pretérito (evento n° 76) que mesmo no assentamento efetuado por esta Casa no Parecer das Contas de 2018 - *que estabeleceu a modulação de efeitos para a cessação de utilização de recursos do FUNDEB em gastos com inativos* - constou a ressalva de que ela se processaria, *ipsis litteris*, “*caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação*” (g.n.).

A par disso, rememoro as citações, na manifestação consignada no evento n° 76, da decisão enunciada pelo STF na ADI n° 7.030, que ao apreciar Resolução do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco que estabelecia modulação de efeitos referente à inclusão de despesas com inativos nos gastos com Ensino, concedeu a liminar pleiteada, suspendendo os efeitos do dispositivo de aludido

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

regramento que trata dessa matéria, com determinação às autoridades competentes para que se abstivessem de contabilizar quaisquer despesas previdenciárias com servidores inativos ou pensionistas no percentual mínimo previsto na Constituição Federal; bem como da decisão proferida pelo TCU na Representação nº 036.086/2021-5, que determinou, liminarmente, que o Governo do Estado de Pernambuco não utilizasse recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado.

A propósito, acerca das supracitadas decisões, oportuno destacar a pertinente informação prestada pela Assessoria Técnica da área de Cálculos na manifestação consignada no evento nº 142.2, no sentido de que, *ipsis litteris*:

Atualizando o registro acima, informo que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco editou, em 02/02/2022, a Resolução TC n. 161, revogando o caput e o parágrafo único do artigo 2º da Resolução TC n. 5, de 05/09/2001, com a redação dada pela Resolução TC n. 134, de 19/07/2021.

Desse modo, foram revogados os dispositivos que concediam o prazo de três anos, a partir de 2021, para que o Estado de Pernambuco excluísse do limite mínimo constitucional de 25% de gastos destinados à educação, a parcela referente ao pagamento de despesas previdenciárias.

Quanto às justificativas ora apresentadas pelo Governo do Estado sobre a aplicação de recursos do FUNDEB em despesas com profissionais da Educação Básica, noto que o único fato novo relatado pelo Governo do Estado refere-se à previsão de pagamento da terceira parcela do Abono-FUNDEB no dia 31/05/2022, o qual, a meu ver, não se presta a elidir o déficit de aplicação verificado.

Com efeito, conforme asseverei em pronunciamento anterior (evento nº 126), a própria Lei Complementar Estadual nº 1.363/2021, que dispôs sobre a concessão do Abono-FUNDEB na Rede Estadual de Ensino, estabeleceu em seu art. 1º, *caput, in verbis*, que “o Poder Executivo concederá aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria da Educação, em caráter excepcional, no exercício de 2021, o abono denominado Abono-FUNDEB, para fins de cumprimento do disposto no inciso XI, do artigo 212-A, da Constituição Federal, observado o disposto no inciso XII do artigo 115 da Constituição do Estado” (g.n.); tendo o Decreto Estadual nº

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

66.351/2021, que o regulamentou, disposto que *“o Abono-FUNDEB será pago em até 3 (três) parcelas, observado o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020”* (g.n.), conforme assentado, *ipsis litteris*, em seu art. 5º.

A par disso, ressalto que o Decreto Estadual nº 66.624, de 1º/04/2022, que atualizou o valor global do Abono-FUNDEB consignado Decreto Estadual nº 66.351/2021, acrescentando R\$ 799.214.466,43, destinado ao pagamento de sua terceira parcela, reafirmou os termos do art. 5º, do Decreto Estadual nº 66.351/2021, ao estabelecer no parágrafo único de seu art. 1º, *in verbis*, que *“o acréscimo do valor global de que trata o “caput” deste artigo é destinado ao pagamento da 3ª (terceira) parcela do Abono-FUNDEB aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria de Educação, em complementação, conforme estabelecido no § 2º do artigo 1º e artigo 5º, ambos do Decreto nº 66.351, de 17 de dezembro de 2021”* (g.n.).

Tendo em conta que o § 3º do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020⁵ dispõe sobre a aplicação do FUNDEB diferido até o primeiro quadrimestre do exercício subsequente, resta patente, pois, a necessidade de quitação do saldo de referido abono até o final de abril de 2022, o que, no caso concreto, não ocorreu.

Ademais, mesmo que se considerasse a inclusão do valor da terceira parcela como despesa do FUNDEB ocorrida em 2021 em razão da notícia de pagamento de referido dispêndio em 31/05/2022 – o que, *repise-se*, não se mostra devido, pelos motivos expostos linhas atrás – persistiria o lapso referente à falta de utilização da integralidade dos recursos do FUNDEB auferidos em 2021 em despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino.

Com efeito, mesmo com a inclusão do valor de R\$ 799.214 mil nas despesas do FUNDEB, o total aplicado de recursos de aludido Fundo em 2021, com as glosas de R\$ 5.074 mil de restos a pagar cancelados, R\$ 2.049.184 mil de gastos com inativos e de R\$ 875.931 mil de saldo não aplicado de repasses do PDDE em 2021,

⁵ Art. 25. § 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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

passaria a ser de 86,2%⁶, percentual esse inferior, inclusive, ao patamar de aplicação no próprio exercício determinado pela Lei Federal nº 14.113/2020, de 90% (se considerada a autorização de diferimento da aplicação de 10% de recursos do FUNDEB até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte).

Sobre a matéria, em reforço, reputo oportuno trazer à colação o entendimento assentado por este Tribunal em sede de Pedido de Reexame no processo TC-008232.989.21-0⁷, conforme segue, *ipsis litteris*:

Em Primeira Instância a desaprovação das contas teve por fundamento a aplicação de 90,60% dos recursos do FUNDEB, abaixo, portanto, dos 95% exigidos na disposição contida no § 2º, do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/97.

Referido percentual foi apurado após a glosa efetuada pela Fiscalização da quantia de R\$ 507.709,04, referente ao montante utilizado para cobertura de déficit atuarial do seu Regime Próprio de Previdência, na medida em que tal despesa não encontra previsão no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 e nas diretrizes nesse sentido contidas no Manual Básico do Ensino desta C. Corte.

Na oportunidade, o recorrente buscou, mais uma vez, salientar que mesmo após a glosa efetuada pela Fiscalização o Município deu cumprimento ao mínimo constitucional referente ao Ensino Global, com aplicação de 28,26%, entendendo que o excedente de R\$ 754.960,81, de 3,26%, compensaria o montante glosado de R\$ 507.709,04.

Quanto ao mérito da glosa propriamente dito, qual seja a dedução de importância para cobertura do déficit atuarial, o recorrente passou à margem, reconhecendo a lacuna existente no exercício sob apreciação.

Noticiou, também, a adoção de medidas no exercício de 2020, consubstanciadas na transferência do valor de R\$ 507.709,04 – fonte 1 – Tesouro para conta vinculada do FUNDEB, originando crédito adicional suplementar - fonte 02, incluído na LOA de 2021, o que na sua visão, reputou suficiente para regularizar a pendência apurada no exercício de 2018.

Não é demais lembrar que a matéria foi amplamente analisada em sede de Primeiro Grau, oportunidade em que dois aspectos restaram bem delineados no voto condutor, quais sejam: o da impossibilidade da compensação do excedente dos 25% do Ensino

⁶ R\$ 21.228.913 mil (despesa total com recursos do FUNDEB sem glosas) – R\$5.074 mil – R\$ 2.049.184 mil – R\$ 875.931 mil = R\$ 18.298.724 / R\$ 21.228.913 (receita total do FUNDEB) = 86,2%.

⁷ Parecer emitido em Sessão Plenária de 16/06/2021, publicado no DOE em 17/08/2021, e com trânsito em julgado em 24/08/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Global e da procedência da glosa efetuada pela Fiscalização, conforme cito abaixo trechos de interesse:

“Sopesando os argumentos deduzidos, inicialmente não vislumbro a possibilidade de acolhimento do pleito da defesa no sentido de eventual compensação entre o valor excedente do Ensino Global (3,26% = R\$ 754.960,81) e a insuficiente aplicação no FUNDEB (R\$ 507.709,04).

Como é cediço, por força constitucional e legal, a aplicação anual do ensino deve ser de no mínimo 25% das receitas provenientes da arrecadação de transferências de impostos e da totalidade dos recursos do FUNDEB em cada exercício financeiro.

De acordo com a sistemática pacificada na jurisprudência deste E. Tribunal, não se permite a compensação entre os sistemas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conta Tesouro e FUNDEB, conforme os termos da Deliberação TC-A-24468/026/11, publicada no DOE de 28/07/2012, a saber:

“Considerando o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação, pelos Municípios, de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Considerando o disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, que determina a aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro em que lhes forem creditados, ressalvada a permissão para aplicação de até 5% no 1º trimestre do exercício seguinte;

Considerando tratar-se de recursos oriundos de fontes distintas, cujas despesas devam ser contabilizadas em dotações orçamentárias específicas em atendimento ao artigo 72 da Lei Federal nº 4.320/64;

Considerando que o posterior remanejamento de despesas efetivamente empenhadas em determinada dotação fere o princípio contábil da oportunidade, bem como o necessário planejamento orçamentário;

Considerando que o não atendimento aos limites legais importa em falha grave que repercute no exame das contas anuais;

Considerando, finalmente, recentes decisões deste Tribunal relativas a contas municipais do exercício de 2009 e pedidos de reexame do exercício de 2008, que excepcionalmente admitiram o remanejamento do valor excedente aplicado no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, e com vistas a preservar a segurança jurídica,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Faz saber que, a partir das contas anuais de 2011, não mais será admitida qualquer forma de integralizar as aplicações do FUNDEB que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal.

Desse modo, à luz desse regramento, não há como prosperar o pleito da defesa sobre tal aspecto.

Mais ainda e sobre a dedução que implicou diminuição dos 100% inicialmente apresentados, assim ficou consignado:

“Isto posto, resta evidenciado nos autos que a importância glosada do FUNDEB efetivamente se destinou à cobertura parcial do aporte suplementar consubstanciado no “Plano de Amortização do Déficit Atuarial do RPPS”, instituído pela Prefeitura nos termos da Lei Municipal nº 2.283, de 13 de agosto 2018⁸, estabelecendo aportes suplementares progressivos⁹, sendo o referente ao exercício de 2018 equivalente a R\$ 1.917.994,49, conforme documentação juntada no evento 36.80.

Nesse contexto e considerando que os aportes para cobertura de déficit atuarial significam capitalizar o Instituto de Previdência para utilização do recurso no longo prazo, não há como se acolher o pedido de reversão da glosa em questão, com base no precedente ora invocado, já que distintas as situações.

Sendo assim, mantenho a glosa da quantia de R\$ 507.709,04, referente ao montante utilizado para cobertura de déficit atuarial do seu Regime Próprio de Previdência, na medida em que tal despesa não encontra previsão no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 e nas diretrizes nesse sentido contidas no Manual Básico do Ensino desta C. Corte, o que reduz o índice de aplicação para 90,60%, em desconformidade com a disposição contida no § 2º, do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/97.

Efetivamente, por todo o exposto, não há como dar acolhimento às alegações de recurso ofertadas, na medida em que não se mostraram hábeis para esclarecer a questão referente à desvinculação dos recursos do FUNDEB, limitando-se a reconhecer a insuficiência da aplicação durante o exercício, pleiteando sua relevação com base em julgados deste E. Tribunal que, na visão do recorrente, abrigariam situações assemelhadas aplicáveis à hipótese dos autos.

Ademais, ainda que fossem admitidas as medidas anunciadas pela defesa com implementação em 2021, não bastariam para reverter a irregularidade, considerando-se o

⁸ Alterou integralmente a Lei Municipal nº 2.266/2018, de 24 de janeiro de 2018 (evento 36.80).

⁹ Aportes anuais até o ano de 2044.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



princípio da anualidade, que não permite a transferência no cumprimento das obrigações para outro exercício que, por lei, haveriam de ser atendidas anualmente.

A disposição contida no § 2º, do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07 constitui exceção a essa regra, limitando a permissão de que até 5% do valor total repassado à conta do FUNDEB no ano sejam aplicados no primeiro trimestre do exercício subsequente. Entretanto, na particular situação dos autos, estamos tratando da utilização de apenas 90,60% das receitas do Fundo, em total desconformidade com a norma legal incidente.

Por derradeiro, oportuno registrar que em nenhum dos casos apresentados pelo recorrente houve aplicação dos recursos do Fundo em patamar inferior aos 95% estabelecidos na Lei nº 11.494/07, como também destinação diversa à Educação, não se podendo, com isso, aplicar referida jurisprudência ao caso concreto.

Destarte, reitero o entendimento de que houve a aplicação de 82,43% dos recursos do FUNDEB auferidos em 2021, sendo que, destes, apenas 66,33% foram empregados na remuneração de profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, restando descumprido, pois, o preceituado no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal¹⁰, e nos arts. 25 e 26, da Lei Federal nº 14.113/2020¹¹.

¹⁰ Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital.

¹¹ 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.

§ 1º Observado o disposto nos arts. 27 e 28 desta Lei e no § 2º deste artigo, os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e pelos Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação dos recursos referida no caput deste artigo contemplará a ação redistributiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação a suas escolas, nos termos do § 6º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 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.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Em remate, por não identificar nas razões defensórias ora apresentadas pelo Governo do Estado novo elemento com potencial para reverter os apontamentos relacionados à “Renúncia de Receitas”, e tendo em conta as percucientes ponderações acerca do tema efetuadas pela Assessoria Técnica da área Jurídica e pela Chefia de ATJ nos pareceres consignados nos eventos n°s 142.3 e 142.4 – *para os quais eu me reporto* - dispenso maiores considerações sobre a matéria, reafirmando o retromencionado posicionamento externado por esta Diretoria nas manifestações inseridas nos eventos n°s 76 e 126.

No mais, reforço compreender que as medidas corretivas anunciadas pela Origem requerem o acompanhamento de sua efetividade por este Tribunal por ocasião da análise das próximas Contas.

Posto isso, por persistirem o descumprimento reiterado de determinações há anos efetuadas por este Tribunal relativamente à matéria “Renúncia de Receitas” assim como o não atendimento de patamares mínimos do “Ensino”, notadamente em relação à utilização da integralidade dos recursos do FUNDEB em despesas elegíveis no Ensino e à aplicação de 70% desse montante em despesas com profissionais da Educação Básica, repiso o entendimento manifestado por esta SDG em pronunciamentos pretéritos (eventos n° 76 e 126) pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das Contas em exame, com a expedição das advertências ao Estado anteriormente propostas.

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei n° 14.276, de 2021)

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei n° 14.276, de 2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



À elevada consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito pelos
doutos Procuradoria da Fazenda Estadual e Ministério Público de Contas.

SDG, em 06 de junho de 2022.

[Redacted signature area]