



Processo: TC-2347/989/19.
Interessado: Governo do Estado de São Paulo.
Governador: Excelentíssimo Senhor João Doria.
Assunto: Contas do Governador.
Item: Aplicação no Ensino.
Exercício: 2019.
Relatoria: Conselheiro Renato Martins Costa.

Senhora Assessora Procuradora – Chefe,

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2019.

Diante dos apontamentos dos órgãos de assessoramento técnico deste Tribunal, bem como das manifestações dos dd. PFE e MPC, como garantia ao princípio do contraditório e da ampla defesa, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator fixou aos interessados prazo para apresentação das alegações que entendessem cabíveis.

Como consequência foram apresentados os documentos constantes do **Evento 184**, retornando os autos a esta Unidade de Assessoria para complemento à manifestação encartada no **Evento 141.1**, tratando dos cálculos elaborados no relatório da Diretoria de Contas do Governador - DCG, relativamente ao item:

VII – APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE.

Conforme destaquei na oportunidade anterior - **Evento 141.1** - grande parte das impugnações levadas a efeito pela ilustríssima Diretoria de Contas do Governador, também já havia sido reconhecida no Balanço Geral do Estado, por ocasião da prestação de contas, tais como: complementação de aposentadoria, complementação de pensão, auxílio funeral, restaurantes universitários, PASEP, ressarcimento gratuidade de transporte de alunos, despesas intraorçamentárias FDE e intraorçamentárias SPPREV, despesas de pessoal de exercícios anteriores, restos a pagar cancelados e reembolso de salários de servidores do Estado em exercício nos Municípios (convênio municipalização do ensino).

Assim, a divergência entre os resultados da origem com os apresentados no relatório da DCG basicamente recaiu sobre a impugnação de **R\$728.592** (728 milhões, 592 mil), referentes aos repasses realizados às Associações de Pais e Mestres - APM's, via FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação) e via PDDE Paulista (Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista), que tiveram como fonte de recursos o Tesouro (**R\$160.199**: 160 milhões, 199 mil) e o FUNDEB (**R\$568.393**: 568 milhões, 393 mil):



Repases para as APMs	R\$ milhares	%
Recursos Tesouro FUNDEB - via PDDE Paulista	568.393	78,01%
Recursos Tesouro - via PDDE Paulista	82.839	11,37%
Recursos Tesouro - via FDE	77.360	10,62%
TOTAL	728.592	100,00%

De minha parte, mantenho o integral posicionamento precedente que me levou a sugerir o retorno dos valores transferidos às Associações de Paes e Mestres decorrentes da implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Paulista, custeados com recursos do Tesouro (R\$160.199: 160 milhões, 199 mil), e, convergindo para a glosa das transferências onerando recursos do FUNDEB (R\$568.393: 568 milhões, 393 mil).

Em suma, firmei convicção de que a transferência de recursos para prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, por meio de repases de recursos às unidades executoras representativas da comunidade escolar - Associações de Pais e Mestres - APM's, via PDDE Paulista, não encontra barreira na Legislação Federal.

O artigo 71 da Lei 9.646, de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), mencionado na instrução da matéria como fundamento legal para o expurgo, estabelece em seu inciso II, que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.

Com efeito, as normas legais instituidoras do PDDE Paulista, Lei Estadual n. 17.149, de 13/09/2019, regulamentada pelo Decreto n. 64.644, de 05/12/2019, direcionam os recursos em análise a despesas de custeio e de capital, devendo ser utilizados em ações voltadas à garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares beneficiárias, portanto, não admitem gastos de natureza assistencialista, afastando-os da situação prevista no mencionado inciso II do artigo 71 da LDB.

Quanto ao apontamento de que a transferência ocorreu no final de 2019, alegando-se ausência de tempo hábil para utilização ainda no exercício em apreço, com toda a vênia reitero meu posicionamento entendendo como razoável aguardar as devidas prestações de contas e, caso necessário, efetivar a impugnação amparada em situação concreta de aplicação do recurso em desvio de finalidade do objeto.



Por outro prisma, sustento minha opinião de que igual sorte não merecem as verbas transferidas às APMs mediante PDDE Paulista vinculadas ao FUNDEB, ao avaliar o tema sob a interpretação literal das normas legais envolvidas, notadamente à luz do prazo de aplicação dos recursos originários do Fundo, a findar-se em 31 de março do exercício subsequente ao do recebimento.

As justificativas apresentados pela Ilustríssima Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado da Educação sobre os apontamentos relacionados ao PDDE Paulista, encontram-se nas **págs. 20/29 do Evento 184.1**, acompanhadas dos Anexos tratando das orientações da Pasta à rede de ensino para utilização dos recursos do PDDE Paulista - **págs. 30/88 do Evento 184.1**.

Combatendo o prazo limite 31/03/2020 para aplicação dos recursos do FUNDEB destinados ao programa PDDE Paulista, em estreita síntese, argumenta-se que a expressão "*utilizados*" está sendo interpretada de forma subjetiva, ao assumir que a '*utilização*' dos recursos se dá quando da efetivação do dispêndio pelas APMs.

Defende, porém, que a interpretação deve ter como foco a data da destinação dos recursos do FUNDEB pela Pasta, os quais foram efetivamente liquidados e pagos pela Secretaria da Educação.

Traçando um paralelo, citou o repasse de recursos feito às organizações da sociedade civil, que colaboram com a Administração na execução da política educacional voltada às pessoas com deficiência, salientando que se contabiliza para fins de execução do orçamento o repasse, considerado a saída do recurso da conta do FUNDEB, e não a efetiva execução dessa verba pela entidade beneficiária, sendo que tal sistemática é a mesma para o repasse realizado às Associações de Pais e Mestres.

Afirma que a Secretaria destinou recursos para o desenvolvimento do ensino, por exemplo, para gastos com manutenção e reparos da estrutura física das unidades escolares, os quais estão sendo efetivados pelas Associações de Pais e Mestres ao longo do exercício de 2020, sendo que os 5% de receita do FUNDEB com prazo de aplicação até 31 de março do ano subsequente, são para receitas onde não há especificação, o que não é o caso em comento, uma vez que o PDDE Paulista possui destinação e houve liquidação e pagamento na competência de 2019.

Sustenta que o valor pago às contas das APMs não se caracteriza como saldo FUNDEB disponível uma vez que o montante saiu da conta com destinação a atender despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo que não fazem parte do saldo de



até 5% de receita do FUNDEB a ser incorporado no exercício seguinte com utilização até 31 de março, de acordo com a Lei 11.494/2007.

Assegura que não há como as APMs abrirem créditos adicionais e que a intenção do legislador é dar-lhes a possibilidade de reprogramar os recursos sem a obrigatoriedade de recolhimento do resíduo dos valores aos cofres públicos, pois exigir a devolução seria desconexo com o ordenamento jurídico.

Todavia, com todo o respeito às justificativas em análise, conforme afirmei na ocasião passada, a Lei Estadual n. 17.149, de 13/09/2019, que instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, vinculado à Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, textualmente consignou em seu artigo 2º que a receita do PDDE Paulista será composta pelas dotações próprias constantes no Orçamento do Poder Executivo, bem como por repasses de fundos governamentais específicos, sempre observadas as regras de destinação:

Artigo 2º - A receita do PDDE Paulista será composta pelas dotações próprias consignadas no Orçamento do Poder Executivo destinado à Secretaria da Educação, bem como por repasses de fundos governamentais específicos, sempre observadas as regras de destinação.

Por sua vez, a Lei Federal n. 11.494, de 20/06/2007, que regulamentou o FUNDEB, disciplina em seu artigo 21, §2º, que os recursos deste Fundo serão aplicados no próprio exercício do recebimento, excepcionando que, até 5% dessa receita, poderão ser empregados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente:

**CAPITULO V
DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS**

Art. 21. 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 como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (gn)

[...]

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Dessa forma, as informações contidas na instrução da fiscalização operacional sobre manutenção e reparos em prédios escolares - TC-10699/989/20, indicam que os recursos transferidos em dezembro/2019, não foram efetivamente aplicados até 31/03/2020 (primeiro trimestre do exercício seguinte ao do recebimento do FUNDEB) em manutenção e desenvolvimento do ensino.



Novamente trago alguns apontamentos da fiscalização operacional indicando a não aplicação dos recursos PDDE no período em questão:

- Não foram apresentados planos de aplicação financeira que sinalizassem como o recurso seria gasto pelas APMs que se candidataram ao recurso;
- Até a data de 02/03/2020 a Secretaria da Educação não possuía ferramenta de captação da informação de como os recursos poderiam estar sendo utilizados por cada APM. Não havia previsão de quando as informações das despesas realizadas pelas APMs estariam disponíveis;
- As APMs receberam grande parte dos recursos nos últimos dias de dezembro e outra parte no mês de janeiro, mas não houve, de modo formal documento indicando as diretrizes e plano de trabalho para aplicação do recurso, além de como deveriam prestar contas da utilização do recurso;
- Apenas recentemente, em 01/05/2020, entrou em vigor, o procedimento para a Prestação de Contas a ser realizada pelas APM's, objeto de regulamentação através da Resolução SEDUC nº 49 de 30/04/2020. Nesta resolução ainda se prevê a futura edição de um Manual de Execução do PDDE Paulista, com normas complementares para o processo de prestação de contas, que poderá ocorrer até janeiro/2021.

Vale salientar que os recursos do FUNDEB foram remetidos pela Constituição Federal, em disposições transitórias, art. 60 do ADCT, para normas legais que regem os fundos especiais em razão das peculiaridades que os caracterizam e diferenciam, no caso a Lei Federal n. 11.494/2007.

O artigo 21 e seu §2º, da mencionada norma, são taxativos em marcar o prazo de aplicação, não admitindo um "saldo rotativo" não aplicado, e tal procedimento descumpre a lei de regência contrariando a razão de sua edição.

Reitero meu entendimento de que a transferência dos recursos do FUNDEB às APMs não permite transigir quanto à falta de aplicação no objeto a que se destinam no prazo indicado, porque decorre de imposição legal, repito, artigo 21, §2º, da Lei 11.494/2007.

Neste caso, ratifico meu posicionamento acompanhando a instrução da matéria propondo a impugnação dos recursos do FUNDEB destinados às APMs mediante PDDE Paulista, por conta da deliberada infringência ao prazo de aplicação fixado no §2º do artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/2007.

Ante o apontado, em relação ao art. 255 da Constituição Estadual que define a aplicação no ensino, no mínimo, em 30% das receitas resultantes de impostos incluindo as provenientes de transferências, conjugado com a Lei Complementar nº 1.333, de



17/12/2018, do Estado de São Paulo, que autoriza a inclusão da despesa com inativos, na parcela que excede o mínimo de 25% definido pelo art. 212 da Constituição Federal, reitero o cálculo que ofertei na oportunidade anterior:

➤ **Quadro das Despesas Realizadas (30%) – Artigo 255 da Constituição Estadual:**

DESPESAS (considerando Cobertura de Insuficiência Financeira SPPREV)	R\$ milhares
ENSINO BÁSICO	33.386.854
ENSINO SUPERIOR	10.095.776
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	43.482.630
Proposta de EXCLUSÃO dos recursos repassados às APM's mediante PDDE Paulista, originários do FUNDEB, porque não aplicados até 31/03/2020, conforme determina a lei de regência do Fundo	(568.393)
TOTAL DAS DESPESAS apurado por esta Assessoria Técnica	42.914.237
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074
PERCENTUAL APLICADO	31,95%

Assim, apurei atendidas as seguintes exigências constitucionais e legais do Estado:

- Artigo 255 da Constituição Estadual e artigos 4º e 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, com o investimento de 31,95% das receitas resultantes de impostos, aqui considerando a parcela destinada à insuficiência financeira do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo - SPPREV.

Prosseguindo, ratifico o cálculo de apuração do mínimo de 25% determinado pela Constituição Federal, não incluindo a despesa com inativos:

➤ **Quadro das Despesas Realizadas (25%) – Artigo 212 da Constituição Federal:**

DESPESAS (NÃO considerando Cobertura de Insuficiência Financeira SPPREV*)	R\$ milhares
ENSINO BÁSICO	26.177.740
ENSINO SUPERIOR	7.979.438
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	34.157.178
Proposta de EXCLUSÃO dos recursos repassados às APM's mediante PDDE Paulista, originários do FUNDEB, porque não aplicados até 31/03/2020, conforme determina a lei de regência do Fundo	(568.393)
TOTAL DAS DESPESAS apurado por esta Assessoria Técnica	33.588.785
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074
PERCENTUAL APLICADO	25,01



Como consequência, mantenho o entendimento dando por **atendido** o artigo 212 da Constituição Federal, com aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino no valor equivalente a **25,01%** das receitas resultantes de impostos.

Por derradeiro, em razão da opinião para que seja mantida a glosa dos valores repassados às Associações de Pais e Mestres, Unidades Executoras do Programa PDDE Paulista, apenas no que tange à parcela originária do FUNDEB, qual seja, **R\$568.393** (568 milhões, 393 mil), reitero o cálculo que ofertei demonstrando a aplicação dos recursos advindos do Fundo:

➤ **Quadro das Despesas Realizadas com recursos do FUNDEB – Lei Federal n. 11.494/2007:**

RECEITA DO FUNDEB	R\$ mil	
Recebido do Banco do Brasil	17.342.007	
Recebimento das aplicações	157.346	
(-) Repasses aos Municípios – Convênio Municipalização do Ensino	(4.922)	
Receita Líquida do FUNDEB	17.494.431	100%
DESPESA DO FUNDEB (Prof. do Magistério – mínimo 60%)		
Profissionais do Magistério em atividade no Ensino Fundamental	6.213.984	
Profissionais do Magistério em atividade do Ensino Médio	3.430.519	
Profissionais do Magistério em atividade do Ensino em Período Integral	722.385	
Centro Paula Souza – Professores	390.056	
(-) Reembolso dos repasses aos Municípios – Profissionais do Magistério	(117.762)	
SOMA – FUNDEB Profissionais do Magistério (60%)	10.639.182	60,81%
DESPESA DO FUNDEB (Demais Despesas – máximo 60%)		
Demais servidores do Ensino Fundamental	745.709	
Demais servidores do Ensino Médio	483.087	
QSE Sede, Obrigações Patronais e Vencimentos	56.999	
INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA AO SPPREV	3.415.306	19,52%
Conservação Manutenção Reparos Prédios Escolares	13.061	
Gestão e Modernização da Secretaria da Educação	46.352	
Des. Ensino Fundamental – Servidores	40.406	
Des. Ensino Fundamental – Professores	130.453	
Transporte Alunos Educação Básica	705.252	
Des. Ensino Médio – Professores	68.506	
Des. Ensino Médio – Servidores	25.899	
Educação em Tempo Integral	1.296	
Prov. Material Didático e Pedagógico	3.376	
Prov. Rec. Realização Atividade Pedagógica	784	
Operação da Rede de Ensino Básico	1.058.123	
Formação dos Profissionais da Educação	40.229	
Avaliação e Monitoramento Sistema Educacional	25.376	
(-) Reembolso do repasses aos Municípios – Demais Profissionais	(4.965)	
Subtotal – FUNDEB Demais Despesas (40%)	6.855.249	39,19%
(-) Outras Contribuições de Previdência Social	(506)	
(-) Proposta de EXCLUSÃO dos recursos repassados às APM's mediante PDDE Paulista, originários do FUNDEB, porque não aplicados até 31/03/2020, conforme determina a lei de regência do Fundo	(568.393)	
T O T A L – FUNDEB Demais Despesas (40%)	6.286.350	35,94%
(=) Total do FUNDEB	16.925.532	96,75%



Conclusão:

Diante de todo o exposto, reitero integralmente a manifestação desta Unidade de Assessoria constante do **Evento 141.1**, entendendo que as contas em análise não estão em condições de receber parecer favorável.

Isto, porque, em relação ao FUNDEB, corroboro a aplicação de apenas **96,75%** do total da receita do Fundo em 2019, portanto, tecnicamente, não atesto a fiel observância ao preceituado no artigo 21 e seu §2º, da Lei Federal n. 11.494/2007.

A indicação da aplicação de apenas **96,75%** do FUNDEB recebido decorre da impugnação de R\$506.000,00, correspondente a despesas de exercícios anteriores, em reincidência, bem como da proposta de glosa de R\$568.393 (568 milhões, 393 mil reais), referente aos recursos repassados às Associações de Pais e Mestres - APM's, mediante PDDE Paulista, sem a comprovação da aplicação destes recursos até 31/03/2020, em contrariedade ao parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/2007, conjugado com a parte final do artigo 2º da Lei Estadual n. 17.149/2019 que instituiu o PDDE Paulista.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

A.T.J., 04 de junho de 2020.

Fábio Calastri Nobre
Assessoria Técnica