



Processo: TC-4345/989/21.
Interessado: Governo do Estado de São Paulo.
Governador: Excelentíssimo Senhor João Doria.
Assunto: Contas do Governador.
Itens: Despesa de Pessoal,
Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.
Exercício: 2021.
Relatoria: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

Senhora Assessora Procuradora – Chefe,

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2021, enviadas a esta e. Corte pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, Sr. João Doria.

Em face do disposto na letra “c” do inciso I do artigo 183 do Regimento Interno, vieram os autos a esta Assessoria Técnica.

A cargo desta Unidade, está a análise dos cálculos apresentados no relatório elaborado pela ilustre Diretoria de Contas do Governador – DCG, relativamente aos itens:

*IX; B; 4 - DESPESAS COM PESSOAL E REFLEXOS;
X – APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE; e
XI; 3 – APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.*

Desse modo, passo à manifestação:

I) DESPESA COM PESSOAL E REFLEXOS:

Além dos resultados constantes no **subitem IX; B; 4** do relatório da DCG (**evento 59.2 – fl. 14**), este tema mereceu acompanhamento específico no Processo Dependente – TC-5072/989/21 – **Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Oportuno reiterar o registro da edição do Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020, por meio do qual o Governador do Estado de São Paulo reconheceu o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do COVID-19.

Referido Decreto Estadual foi reconhecido pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP, através do



Decreto Legislativo nº 2.493, de 30/03/2020, com efeitos até 31/12/2020, para fins do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O artigo 65 da LRF, determina a suspensão do prazo disciplinado no artigo 23 para a recondução de eventual excedente apurado na despesa de pessoal:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(...)

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

Destarte, a i. fiscalização anotou que até a data de encerramento de seu relatório, não houve renovação do reconhecimento do estado de calamidade pública; conseqüentemente, não se aplicam mais as regras do artigo 65 da LRF para o exercício de 2021, permanecendo vigentes as contagens dos prazos e as disposições dos artigos 23, 31 e 70 da LRF.

Prosseguindo, salientou que a necessidade de adoção de normas padronizadas vem sendo propagada, de forma conjunta, pelas principais entidades que envolvem o controle e a fiscalização da responsabilidade fiscal, através de Acordos de Cooperação Técnica assinados entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Rui Barbosa (IRB); Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); e Conselho Federal de Contabilidade (CFC), com o objetivo de harmonização de conceitos e procedimentos contábeis e fiscais a serem adotados pelos entes públicos nacionais.

Neste sentido, informou que o **Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF**, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, vem sendo anualmente revisto, com participação em grupos de estudos envolvendo essas entidades, de modo que para 2021 esteve vigente a **11ª. edição**, aprovada pela Portaria nº 375 de 08/07/2020.

Ainda no conjunto das anotações iniciais, destaco os limites relacionados à Despesa de Pessoal do Poder Executivo Estadual estabelecidos na Lei Complementar n. 101/2000 (LRF):



Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; [\(Vide ADIN 6533\)](#)

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; [\(Vide ADIN 6533\)](#)

c) **49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;** [\(Vide ADIN 6533\)](#)

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; [\(Vide ADIN 6533\)](#)

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

Segue a síntese dos limites fixados nos referidos dispositivos:

Limites	Percentual
Limite de Alerta (Inciso II do §1º do art.59 da LRF)	44,10%
Limite Prudencial (Parágrafo Único, art.22 da LRF)	46,55%
Limite Máximo (incisos I, II e III, art.20 da LRF)	49,00%

Feitas as necessárias considerações prévias, passo à análise dos cálculos da Despesa de pessoal do Poder Executivo Estadual:

I.1) Receita Corrente Líquida – RCL:

Este tema está abordado nos subitens IX, B, 1.1.1 e 1.1.2, evento 59.2 – fls. 6/8.

A Receita Corrente Líquida – RCL é apurada através do somatório das receitas tributárias, de contribuições,



patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (art. 2º, IV, §3º, LRF).

Também serão computados no cálculo da Receita Corrente Líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#), e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (§1º, art. 2º, LRF).

Quanto a este aspecto a i. fiscalização informou que, no caso do Governo do Estado de São Paulo, a contribuição para o FUNDEB é maior do que recebe desse Fundo.

Também destacou que, em consonância à Nota Técnica SDG nº 144, de 23 de julho de 2018, em razão das regras contidas na **8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais**, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, aprovado pela Portaria STN nº 495 de 06 de junho de 2017, a partir de 2018, na apuração da Receita Corrente Líquida passou a ser deduzido automaticamente o valor retido da receita para a formação do FUNDEB.

Neste contexto, apresentou o demonstrativo dos valores da Receita Corrente Líquida resultando em **R\$197.089.874 mil**:

Tabela 3 - Cálculo da Receita Corrente Líquida - 6ºbim/2021	
CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES	272.854.356
(-) Transferências Const. e Legais	56.674.579
(-) Contrib. Servidor Plano Previdência	8.584.946
(-) Compensação Financeira Reg. Prev	142.123
(-) Contribuição ao Fundeb	10.292.971
(-) Reembolso Escolas Municipais	70.063
RCL	197.089.874

Fonte: SIGEO – Receitas e Despesas e Anexo 3 - RREO 6ºBIM/2021

Entretanto, para fins de cálculo da despesa com pessoal, deve ser observada a Emenda Constitucional nº 86/2015 (§1º, art. 166, da CF), a qual determina que o montante das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais destinadas a Estados e Municípios não integrará a base de cálculo da Receita Corrente Líquida para fins de apuração deste limite, de modo que foram excluídos R\$253.882 mil (Emendas Individuais: R\$90.609 mil e Emendas de Bancadas: R\$163.273 mil).



Desse modo, segue demonstrada a Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL-A calculada pelo Estado, no montante de **R\$196.835.992 mil**, específica para o cálculo do índice de Despesa de Pessoal:

Tabela 4 - Cálculo da Receita Corrente Líquida Ajustada - 6ºbim/2021	
CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A ⁶	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES	272.854.356
(-) Transferências Const. e Legais	56.674.579
(-) Contrib. Servidor plano prev.	8.584.946
(-) Compensação Financeira Reg. Prev	142.123
(-) Transf. Obrigatórias Emendas Individuais ⁷	90.609
(-) Transf. Obrigatórias Emendas de bancadas ⁸	163.273
(-) Contribuição ao Fundeb	10.292.971
(-) Reembolso Escolas Municipais	70.063
RCL-A calculada conforme MDF	196.835.992

Fonte: SIGEO – Receitas e Despesas e Anexo 3 - RREO 6ºBIM/2021

Cabe-me ressaltar, ainda, que, diante das recomendações anteriores da fiscalização sobre a necessária dedução na RCL da receita de reembolso de salários dos professores municipalizados, a partir do 4º bimestre de 2021 os demonstrativos apresentados pelo Governo Estadual consideraram tal dedução (R\$70.063 mil).

Por todo o exposto, a Receita Corrente Líquida para fins de apuração da despesa de pessoal atingiu, em 2021, **R\$196.835.992mil**.

I.2) Das Despesas com Pessoal:

A despesa com pessoal está conceituada no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

O §1º rege que os valores originários dos contratos de terceirização de mão de obra, envolvendo a substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados nos gastos laborais:

§1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".



Sob este aspecto, a i. fiscalização deu destaque ao contido no Manual de Demonstrativos Fiscais – 11ª edição:

O conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e inclui “quaisquer espécies remuneratórias”, inclusive “vantagens pessoais de qualquer natureza” atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma.

O §2º do supracitado artigo disciplina que a Despesa de Pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho:

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Isto posto, destaco os trechos de interesse do Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Despesa com Pessoal, apresentado no Balanço Geral do Estado, contas do exercício de 2021 – evento 57.6, fl. 28:

HISTÓRICO	Despesas	Total últimos 12 meses
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		103.753.306
Pessoal Ativo		52.237.679
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis		43.650.912
Obrigações Patronais		8.586.768
Benefícios Previdenciários		-
Pessoal Inativo e Pensionistas		47.802.506
Aposentadorias, Reserva e Reformas		41.730.785
Pensões		6.071.721
Outros Benefícios Previdenciários		-
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)		-
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente		-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)		27.601.883
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		183.167
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração		-
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração		575.727
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		26.842.989
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)		76.151.423
DTP e Apuração do Cumprimento do Limite Legal	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	197.089.874	
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas Individuais (art. 166-A, §1º, da CF) (V)	90.609	
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas de Bancada (art. 166, § 16, da CF) (VI)	163.273	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	196.835.992	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (IIIa + IIIb)	76.151.423	38,69%
LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49,00%	96.449.636	
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF) - 46,55%	91.627.154	
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) - 44,10%	86.804.672	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

7
TC-4345/989/21

A tabela a seguir reproduzida, objetiva demonstrar o montante de **R\$103.753.306 mil** levado ao Relatório de Gestão Fiscal, no “Demonstrativo da Despesa com Pessoal”, em linha de ‘Despesa Bruta com Pessoal’:

Tabela 18 - Conciliação SIGEO x RGF - 3º Quadrimestre de 2021		
DESPESA LIQUIDADADA	R\$ milhares	Justificativa apresentada:
Grupo de Despesa 31 - Pessoal e Encargos Sociais (1)	(*1) 106.040.982	
Valores deduzidos:		
31900113 - INATIVOS-OUTROS PODERES-RPPS	-4.387.109	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento a inativos de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900115 - INATIVOS 13 SALARIO-OUTROS PODERES - RPPS	-357.738	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento a inativos de outros poderes, 13º salário, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900314 - PENSIONISTAS-OUTROS PODERES-RPPS	-881.417	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento aos pensionistas de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900316 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-OUTROS PODERES-RPPS	-71.722	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento aos pensionistas de outros poderes, 13º salário, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31909415 - INDENIZACAO POR ACIDENTE DE TRABALHO	-478	Trata-se de despesas orçamentárias de caráter indenizatório
31910701 - CONTRIBUICAO PATRONAL	-5.388	Trata-se de despesas intraorçamentárias. Refere-se a transferência do Fundo de Saúde (FUNDES) para outras unidades, que executam a mesma despesa em modalidade 90. A exclusão se dá, portanto, para não ocorrência de duplicidade.
31911305 - OBRIGACOES PATRONAIS	-211.447	
31909601 - RESSARC. DESP. PESS.REQUISITADO DE EMPRESAS	-107	Ressarcimento pessoal requisitado - UNESP
31909603 - RESSARC. DESP. PESS.REQUISITADO-OUTRAS ESFERA	-22	Ressarcimento pessoal requisitado - UNESP
31900820 - OUTRAS TRANSFERENCIAS-PESSOAL	-1.479	as despesas assistenciais estão sendo desconsideradas pelo fato de terem sido alteradas para o elemento 339008 e não caracterizadas mais como despesas com pessoal o valor registrado representa valor de registro anterior a alteração do elemento de despesa no sistema sifam (*3)
31919417 - INDENIZACOES DE PESSOAL	-9.530	Trata-se de despesas intraorçamentárias com caráter indenizatório (*3)
31900801 - SALARIO FAMILIA - CIVIL	-47	as despesas assistenciais estão sendo desconsideradas pelo fato de terem sido alteradas para o elemento 339008 e não caracterizadas mais como despesas com pessoal o valor registrado representa valor de registro anterior a alteração do elemento de despesa no sistema sifam (*3)
31909232 - INATIVOS - OUTROS PODERES	-10.568	Trata-se de despesas orçamentárias de exercícios anteriores para pagamento de inativos de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo.
31909235 - PENSIONISTAS - OUTROS PODERES	-9.217	Trata-se de despesas orçamentárias de exercícios anteriores para pagamento de pensionistas de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo.
Total (2)	-5.946.270	



Outras deduções		
192802 - RESTITUIÇÕES - ESPECÍFICAS PARA ESTADOS/DF/M	-70.063	Reembolso professores
Total deduções (3)	-6.016.333	
Valores adicionados		
33904716 - PARCELAMENTO PASEP	4.656	Referente a FUNDAÇÕES – 04
33904710 - CONTRIBUIÇÕES P/FORMAÇÃO DO PASEP/PIS	10.880	Referente a FUNDAÇÕES – 04
Contratos de Gestão	3.713.120	Inclusão das despesas com pessoal em atividades finalísticas das Organizações da Sociedade Civil, conforme estabelecido pela Portaria STN 377/2020 e Nota Técnica SEI 45799/2020/ME
Total Adições (4)	3.728.657	
Despesa Bruta com Pessoal – valor transportado ao RGF (1 + 2 + 3 + 4)	103.753.306	

Sendo assim, o órgão instrutivo verificou que a despesa bruta total liquidada e informada pelo Governo do Estado no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, nos últimos doze meses (posição final em 31/12/2021), de R\$103.753.306 mil, refere-se na realidade a uma despesa líquida das despesas relacionadas na tabela acima e que não aparecem no demonstrativo da despesa com pessoal.

Porém, bem ressaltou que referidas deduções devem ser objeto de apresentação em Notas Explicativas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, de forma completa.

Prosseguindo nos apontamentos, a unidade de inspeção destacou que, em 2021, o Governo do Estado de São Paulo incluiu o procedimento de **"inclusão das despesas com pessoal em atividades finalísticas das Organizações da Sociedade Civil"**, buscando atender o estabelecido pela Portaria STN 377/2020, Nota Técnica SEI 45799/2020/ME, bem como visando cumprir as recomendações exaradas por esta E. Corte nas contas de 2020 – TC-5886/989/20.

Conforme consignado no Relatório de Gestão Fiscal, aludidas exclusões somaram **R\$3.728.657 mil** (3,58% da despesa bruta com pessoal do exercício de 2021).

Entretanto, em decisão interpretativa superveniente ao Parecer Prévio às Contas do Governador do exercício de 2020, o E. Tribunal Pleno desta Casa, em sessão de 27/04/2022, nos autos do Processo SEI 85058/2021-99, decidiu que os gastos de pessoal das Organizações Sociais **não** integrarão os limites previstos no artigo 20 da LRF, em que pese a vigente Portaria 377/2020 da STN (assunto deliberado em Nota Técnica SDG n. 176/2022).



Em decorrência desta interpretação, o valor em questão, R\$3.713.120 mil, será deduzido na apuração do índice de gastos com pessoal.

Diversas recomendações foram exaradas pela Diretoria de Contas do Governador - DCG durante o exercício de 2020 no processo Acessório 3 - TC-10099/989/20, para adequação do Demonstrativo das despesas com pessoal do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual citadas à fl. 18 do evento 59.2.

Destas, destaca-se aquela sobre o registro das sentenças judiciais trabalhistas e alimentares, correspondente ao elemento de despesa "91 - Sentenças Judiciais":

"(...) doravante, seja registrado em grupo de Natureza de Despesa "1" Pessoal e Encargos, o elemento de despesa "91", para recebimento dos registros das sentenças judiciais com objeto trabalhista/ alimentar, a fim de compor o montante da despesa bruta com pessoal e, caso refira-se a período de competência anterior ao de apuração, então, referido montante deve ser objeto de dedução em campo próprio do demonstrativo."

Em resposta, a Contadoria Geral do Estado assim se pronunciou:

"Com a instituição do Regime Especial de Pagamentos de Precatórios, pela Emenda Constitucional 62/2009, o Estado transfere recursos, conforme critérios estabelecidos, ao Tribunal de Justiça, que promove os pagamentos das sentenças judiciais. Não dispomos do detalhamento no nível necessário para a apuração dos valores que se enquadram ao artigo 19 da LRF, destacando-se, no entanto, que o estoque de precatórios é constituído ainda por débitos inscritos há mais de 10 anos."

Pelo fato deste apontamento permanecer inalterado, entendo oportuno reforçar a recomendação proposta pela unidade de inspeção para que:

"A Contadoria faça conferência, envolvendo a necessária colaboração da PGE - Procuradoria Geral do Estado e do TJSP - Tribunal de Justiça do Estado, de que essas despesas são relativas ao período anterior aos 12 meses de apuração e, caso não o seja e se refiram a causas trabalhistas, sejam computadas em despesas com pessoal do exercício em referência."

Prosseguindo no campo das deduções, o §1º do artigo 19 da Lei Fiscal disciplina as despesas que não serão computadas nos índices de gastos com pessoal:

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#);



IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e do [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#);

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no [art. 249 da Constituição Federal](#), quanto à parcela custeada por recursos provenientes: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#);

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Em conformidade com os dispositivos transcritos, o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 11ª. edição, dispõe que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal deve registrar o total dos gastos com pessoal, dos últimos doze meses e identifica quais não serão computados no cálculo do limite:

DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)

Registra o total das despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, que não serão computadas no cálculo do limite. Inclui as despesas:

- a) com indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, no elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) decorrentes de decisão judicial, no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, de competência de período anterior ao da apuração;
- c) outras de exercícios anteriores, da competência de período anterior ao da apuração;
- d) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro.

Nesta conformidade, no 3º quadrimestre de 2021 foram realizadas as deduções adiante identificadas:

➤ Art. 19, §1º, I:

Tabela 21 - Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária

Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária	Total (R\$ milhares)
31901327 – ENC.PATRO.POR DEMISSAO DE SERVIDOR/EMPREGADO	4.331
31909412 – INDENIZ.POR DEMISSAO DE SERVID.OU EMPREG.	10.528
31909413 – DESP.COM INCENTIVO A DEMISSAO VOLUNTARIA	164.835
31909416 – OUTRAS INDENIZACOES DE PESSOAL	3.473
Total	183.167

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2021 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 18/2020)



➤ Art. 19, §1º, I:

Tabela 22 - Despesas de exercícios anteriores ao período de apuração	
Consulta SIGEO Despesas de Exercícios Anteriores	Total (R\$ milhares)
31909208 - DESP.DE EXERC.ANTERIORES- PESSOAL REQUISITAD	6.643
31909226 - VENC. E VANTAGENS FIXAS DE EXERC. ANTERIORES	256.211
31909227 - INATIVOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	15.194
31909229 - ENCARGOS SOCIAIS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	630
31909230 - INATIVOS - PESSOAL CIVIL	25.834
31909231 - INATIVOS - PESSOAL MILITAR	49.720
31909233 - PENSIONISTAS - PESSOAL CIVIL	22.806
31909234 - PENSIONISTAS - PESSOAL MILITAR	9.797
33904716 - PARCELAMENTO PASEP (*1)	4.656
31901322 - PARCELAM.DE DEBITOS JUNTO A PREV.SOCIAL (*1)	184.236
Total	575.727

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2021 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 02/2022)

➤ Art. 19, §1º, VI:

Tabela 23 - Inativos e pensionistas com recursos vinculados	
Consulta SIGEO Inativos e pensionistas com recursos vinculados	Total (R\$ milhares)
Código Nome Fonte Detalhada	
Total Geral	26.842.989
Total de 31204101 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA	102.778
005003143 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA	102.778
Total de 31900111 - INATIVOS-RPPS	14.114.200
002002530 - SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPREV - DIVIDA ATIVA	92
004001001 - GERAL	3.068.156
004003003 - RECURSOS PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS	85.203
005003143 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA	37.565
081001001 - TESOURO-GERAL	10.851.225
082001001 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS - SPPREV-INTRA	64.006
Consulta SIGEO Inativos e pensionistas com recursos vinculados	Total (R\$ milhares)
Código Nome Fonte Detalhada	
084001001 - GERAL	1.362
085001001 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS - SPPREV - INTR	6.591
Total de 31900112 - INATIVOS DA POLICIA MILITAR	5.111.967
004001001 - GERAL	1.973.488
081001001 - TESOURO-GERAL	3.138.480
Total de 31900114 - INATIVOS 13 SALARIO-RPPS	1.370.307
081001001 - TESOURO-GERAL	1.370.005
085001001 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS - SPPREV - INTR	302
Total de 31900116 - INATIVOS 13 SALARIO-PESSOAL MILITAR	578.686
004001001 - GERAL	116.586
081001001 - TESOURO-GERAL	462.100
Total de 31900124 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA	25.850
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSOES	25.850
Total de 31900125 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA - 13º SALARIO	1.792
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSOES	1.792
Total de 31900311 - PENSIONISTAS-PODER EXECUTIVO-RPPS	3.093.463
004001001 - GERAL	825.000
081001001 - TESOURO-GERAL	2.268.463
Total de 31900313 - PENSAO MENSAL MILITAR	1.899.571
004001001 - GERAL	743.948
081001001 - TESOURO-GERAL	1.155.624



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

12
TC-4345/989/21

Total de 31900315 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-PODER EXECUTIVO-RPPS	329.052
081001001 - TESOURO-GERAL	329.052
Total de 31900318 - PENSÃO MENSAL MILITAR-13 SALARIO	215.081
004001001 - GERAL	93.255
081001001 - TESOURO-GERAL	121.825
Total de 31900325 - COMPLEMENTAÇÃO DE PENSÃO	234
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTAÇÃO APOSENTADORIA/PENSOES	234
Total de 31900326 - COMPLEMENTAÇÃO DE PENSÃO - 13º SALARIO	8
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTAÇÃO APOSENTADORIA/PENSOES	8
Fonte: RGF 3º quadrimestre/2021 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 07/2021).	

No relatório do Processo Acessório 3, TC-5072/989/21, bem como na instrução do presente feito – **evento 59.2, fls. 28/30**, há o registro de que o montante bruto da despesa com pessoal inativo e pensionista encontrado no SIGEO é de R\$32.871.547 mil e, conforme demonstrado no quadro acima, o Governo do Estado de São Paulo considera que o montante de R\$26.842.989 mil se refere a despesa custeada com recursos vinculados à previdência.

Neste montante está considerada a despesa previdenciária executada pela SPPREV, inclusive a parcela custeada pela insuficiência financeira, recurso repassado à SPPREV pelo governo estadual.

Em resposta à requisição da fiscalização (nº 18/2020 e nº 27/2020) ficou demonstrado que o Estado considera como recurso não vinculado à previdência, exclusivamente o montante de benefícios custeados com recursos de royalties destinados à SPPREV, citando manifestação da STN que assim determina, e despesas de complementação de inativos/aposentados não pertencentes ao RPPS e custeados diretamente com recursos do tesouro estadual.

Assim, apurou-se que o procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registra como despesa a insuficiência financeira do RPPS e referido valor é computado na despesa bruta com pessoal.

Entretanto, merece prevalecer a recomendação para que componha a despesa bruta com pessoal, especificamente, a despesa custeada por tal recurso, mas não a transferência em si. Assim como também não será considerado recurso vinculado à previdência para fins de identificação das despesas entendidas como “não computadas” na despesa com pessoal.

Informo que o tema já havia sido abordado nas contas anuais de 2020 – item “XIX – Determinações e Recomendações do Exercício e Propostas de Encaminhamento” do relatório da fiscalização, mais precisamente



no subitem “XIX.2 – Recomendações” à “3. Secretaria da Fazenda e Planejamento” (Evento 411.17 – pág. 23 – TC-5866/989/20):

3.3.4. Despesa com Pessoal – Registro contábil da insuficiência financeira e não inclusão no Demonstrativo da apuração da despesa com pessoal: Recomenda-se a alteração de procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerar como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, consequentemente como receita orçamentária da SPPREV. Referido valor deve ser tratado como repasse extraorçamentário, tratando-se de transferência financeira¹⁰⁵⁹.

O procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registra como despesa orçamentária (intra) a insuficiência financeira do RPPS e referido valor é computado na despesa bruta com pessoal. A recomendação é de que componha a despesa bruta com pessoal, especificamente a despesa custeada por tal recurso (os benefícios previdenciários), mas não o recurso em si. Assim como também não será considerado recurso vinculado à previdência para fins de identificação das despesas entendidas como “não computadas” na despesa com pessoal. Referido procedimento é determinação do MCASP e MDF, válido para todos os entes da federação.

Neste contexto, conforme anotado pela DCG, referido procedimento, enquanto não ajustado, deixa a contabilidade paulista divergente dos padrões nacionais definidos pela STN através do MCASP e MDF, além de divergir do que está determinado pelos citados normativos do TCESP (Comunicado SDG nº 14/2019) e recomendações exaradas desde 2019 em parecer das contas do governador.

Em 2020 a recomendação foi de que:

Da mesma forma, deverá ser verificado o cumprimento das seguintes

RECOMENDAÇÕES dirigidas:

(...)

À **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que:

(...)

61. Corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, contabilizando-as de forma extraorçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

Em suma, tratando das deduções (despesas não computadas), reitero as considerações da i. fiscalização de que *“...atenção especial deve ser dada à mudança de procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerar como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, consequentemente como receita orçamentária da SPPREV.*



Referido valor deve ser tratado como repasse extraordinário, tratando-se de transferência financeira e não deve compor o montante de recursos vinculados ao pagamento de inativos, deduzidos da despesa com pessoal.”

I.3) Contratos de Serviços Terceirizados:

Em 2020 a fiscalização iniciou procedimento para identificação de contratação de serviços em substituição de mão de obra no serviço público, dando sequência no exercício de 2021, com o objetivo de verificar se o Estado tem controles sobre a despesa de pessoal decorrente de contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários e o seu impacto nas finanças públicas, notadamente na despesa com pessoal, resultando nos apontamentos contidos às **fls. 43/85 do evento 59.2**.

As minuciosas análises, empreendidas no âmbito dos serviços terceirizados pelo Estado de São Paulo, culminaram nas conclusões adiante sintetizadas:

- Há na estrutura do Estado relevante número de contratos terceirizados que devem ser acompanhados primordialmente pelo controle interno de cada órgão, para mitigação de riscos trabalhistas, previdenciários e, por conseguinte, financeiros, sendo necessária a instituição dessa estrutura em conformidade com o Manual de Controle Interno do TCE-SP, possibilitando, inclusive, a segregação da parcela de contratos terceirizados que se refere à mão de obra exercendo atividade-fim do órgão, ou em substituição a servidores/empregados do quadro de pessoal do órgão, ou que caracterizem relação direta de emprego.
- É de suma importância que cada órgão do Estado tenha o controle da mão de obra referente a essas parcelas, sendo possível consultar o quantitativo de mão de obra e o valor respectivo utilizado para cada serviço, a fim de possibilitar a consolidação de todas as informações para serem incluídas no demonstrativo e assim demonstrar uma gestão fiscal responsável sobre as finanças do Estado.
- Dentre as recomendações do trabalho da DCG, está a de que o controle contratual da existência ou não de mão de obra envolvida, assim como o respectivo montante, deve ser efetivamente instituído para cumprimento das determinações legais.



- A falta de normativo do Estado que defina as atividades que possam ser objeto de terceirização não impede que seja dado o tratamento contábil correto quanto às despesas de mão de obra terceirizada, tendo em vista a presença dos outros requisitos citados anteriormente (em substituição a servidores ou empregados do quadro de pessoal do órgão e que caracterizem relação direta de emprego), bem como algumas decisões deste Tribunal podem auxiliar na verificação de atividade-fim ou não, para que se possa passar essa informação à Contadoria com a consequente inclusão no Relatório de Gestão Fiscal.

Em razão do extenso e volumoso estoque de serviços terceirizados existente no Governo Estadual (em 31/10/2021 estavam vigentes 8.828 contratos de serviços com montante de R\$33,37 bilhões), a fiscalização selecionou para análise, por amostragem, contratos firmados pelo **Detran-SP**, cujos objetos envolvem prestação de serviços com utilização de mão de obra.

No que se refere às constatações feitas no quadro de pessoal da Autarquia, decorrentes da alta taxa de cargos efetivos vagos (61,36%) e as que dizem respeito aos contratos analisados nos trabalhos da fiscalização, concluiu-se que uma parcela dos valores mensais referente a mão de obra desses contratos deveria ser registrada no elemento de despesa '3.1.90.34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização', e, assim, compor o montante para a apuração do limite de despesa de pessoal do Estado.

Desse modo, fazendo uma estimativa dos valores a serem contabilizados no elemento de despesa '3.1.90.34', entre os contratos do Detran-SP analisados no citado trabalho, levando em consideração o valor total da despesa com os postos de trabalho e o valor e quantidade de vagas vigente nos respectivos contratos, a equipe de inspeção verificou que tal montante representaria um acréscimo nas despesas brutas com pessoal da Autarquia no valor de R\$13.492.164.

Somando o valor estimado em R\$13.492 mil à despesa de pessoal registrada pelo órgão oficialmente no SIGEO no elemento 319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL, o montante seria a maior despesa do órgão e representaria 44,69% das suas receitas.

Nas contas do Executivo Estadual, no Demonstrativo de Despesa de Pessoal do RGF, a soma dessa importância ao total de despesa bruta com pessoal no 3º quadrimestre de 2021, alcança R\$76.164.915 mil, mantendo o índice de pessoal do Estado em 38,69%:

Tabela 52 - Cálculo dos limites com despesa de pessoal do Executivo em 2021 incluindo as despesas estimadas com os contratos de terceirização

	Registrado no RGF - 3º quadrimestre de 2021 (*1)	R\$ milhares Resultado somando contratos de terceirização a despesa total com pessoal
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	196.835.992	196.835.992
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (IIIa + IIIb)	76.151.423	76.164.915
% SOBRE A RCL AJUSTADA	38,69%	38,69%
LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49,00%	96.449.636	96.463.128
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF) - 46,55%	91.627.154	91.640.646
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) - 44,10%	86.804.672	86.818.164

(*1) Dados conforme RGF 3º quadrimestre de 2021
Fonte: Elaborado por essa DCG.

Diante dos contratos e cálculos apresentados, a fiscalização concluiu pela necessidade de a Administração Estadual realizar sérios estudos nos contratos que vêm sendo celebrados por seus Órgãos e respectivas Unidades Gestoras, apurando aqueles que constituem substituição de mão de obra em atividade finalística da entidade, ou aqueles que estão substituindo cargos efetivos ou que representem relação direta de emprego, e que, portanto, devem ser contabilizados no elemento de despesa "34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização".

I.4) Cálculo da Despesa de Pessoal:

O 'Demonstrativo da Despesa com Pessoal' apresentado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, indica que a despesa com pessoal atingiu **38,69%** da Receita Corrente Líquida (Demonstrativo acostado no evento 57.6, fl. 28), conforme síntese:

		Em milhares
Gastos com Pessoal	=	76.151.422
RCLA		196.835.992
		= 38,69 %

A unidade de inspeção informou que, em valores nominais, a despesa líquida total com pessoal do Estado de 2018 a 2021 seguiu numa crescente, representando 10,34% de crescimento nominal. Porém, em valores reais, atualizado pelo IPCA, de 2018 (R\$69,02 bilhões) a 2021 (R\$76,15 bilhões), houve uma queda real na despesa com pessoal de 28,32%.

Desse modo, ressaltou que a queda real na despesa com pessoal, conjugada com o expressivo aumento da receita arrecadada em 2021 (RCL Ajustada: R\$196.835.992 mil), se comparada a



2019 (RCL Ajustada: R\$160.359.296 mil), garantiu o bom desempenho deste indicador fiscal.

A metodologia adotada pelo Governo do Estado de São Paulo desconsidera as despesas com indenizações por demissões e incentivos à demissão voluntária, decorrentes de decisão judicial, as despesas de períodos anteriores ao de apuração e as despesas com inativos assumidas por recursos vinculados, além daquelas com compensação previdenciária.

As despesas com PASEP também são excluídas da despesa com pessoal, exceto as despesas com o PASEP incorridas pelas Fundações, em atendimento à Deliberação deste Tribunal (TC-A-23996/026/15).

Desde o exercício de 2019, não são incluídas na despesa com pessoal as pensões especiais (Pensionistas da Revolução de 1932, Pensão a Hanseniano; e Pensão Judicial de caráter indenizatório, concedidas por legislação específica, não vinculadas a cargos públicos), que deixaram de ser registradas no grupo 31 (pessoal e encargos) e passaram a constar no grupo 33 (outras despesas correntes), consoante Portaria Interministerial nº 163 de 04/05/2001 atualizada.

Além das deduções suscitadas, também deixou de ser computado o reembolso, mediante convênio, no valor de R\$70.063 mil, decorrente dos pagamentos de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação, conforme já fundamentado por ocasião da análise dos cálculos da Receita Corrente Líquida, em que também houve consignado o entendimento pela dedução do referido valor.

Em atendimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e da Nota Técnica SDG n. 144, de 23/07/2018, nos cálculos de apuração da Receita Corrente Líquida exclui-se o valor da contribuição ao FUNDEB (diferença entre o recolhimento e o retorno do FUNDEB).

Ante o exposto, o percentual efetivo de gasto com pessoal apurado no 3º quadrimestre de 2020 alcançou 36,80% da Receita Corrente Líquida, em atendimento ao que foi decidido pelo E. Plenário desta Corte de Contas e em conformidade com a Nota Técnica SDG n. 176/2022, não computando os valores destinados às despesas de pessoal das **Organizações Sociais** que atuam na atividade finalística da entidade federativa, no montante de R\$3.713.120 mil:



DESCRIÇÃO	EXCLUINDO FUNDEB DA RCL
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	103.753.305
Pessoal Ativo	52.237.679
Pessoal Inativo	47.802.506
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	3.713.120
Despesas não computadas	- 27.601.883
Inativos e Pensionistas com rec vinculados	- 26.842.989
incentivo à demissão voluntária	- 183.167
Despesas Exerc. Anteriores ao período anterior	- 575.727
(-) Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	- 3.713.120
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	72.438.302
RCL	197.089.874
Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e de bancadas	253.882
RCLA	196.835.992
Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)	36,80%

Desta forma, a despesa com pessoal do Poder Executivo do Governo do Estado de São Paulo, no período em análise, é de **38,69%** da RCLA, pelos critérios do MDF e de **36,80%** se adotados os termos da decisão do Pleno do TCESP de 27/04/2022, sendo ambos percentuais inferiores ao limite de alerta de **44,10%**.

Conclusão – Despesa de Pessoal:

Diante de todo o apontado, reitero os resultados indicados pelo órgão instrutivo, constatando que a Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual representou **36,80%** da Receita Corrente Líquida, portanto, **em conformidade** com teto fixado na alínea “b” do inciso II do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (49%), bem como abaixo do chamado “limite prudencial”, estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da mesma Lei Fiscal (46,55%).

Ademais, o índice apurado igualmente se mostrou em patamar que **não demandaria a emissão de alerta**, porquanto inferior aos **44,10%** indicados no inciso II do §1º do artigo 59 da citada Lei Fiscal.

Por derradeiro, em que pese o aspecto positivo no tocante ao resultado dos cálculos da despesa de pessoal, a fiscalização propõe que sejam expedidas recomendações, às quais me filio:



À Contadoria Geral do Estado:

1. Contabilize adequadamente as despesas decorrentes de contratos de gestão na modalidade de aplicação "50", de acordo com o que prevê a Portaria STN 377/2020.
2. Faça conferência, envolvendo a necessária colaboração da PGE - Procuradoria Geral do Estado e do TJSP - Tribunal de Justiça do Estado, de que as despesas de exercícios anteriores são relativas a período anterior aos 12 meses de apuração e, caso não seja e se refiram a causas trabalhistas, sejam computadas em despesas com pessoal do exercício em referência, a fim de se atender o art. 19 da LRF.
3. Apresente, de forma completa, em Notas Explicativas do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, as adições e deduções realizadas na despesa bruta com pessoal para o cômputo do limite evidenciado no referido Demonstrativo.
4. Corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, contabilizando-as de forma extraorçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

À Corregedoria Geral da Administração:

5. Reiterando a recomendação de 2020 - Adote junto aos órgãos estaduais a adoção de metodologias fidedignas de controle, bem como realizem suas atividades de controle de forma periódica e planejada, com vistas a reduzir riscos, sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos transferidos ao terceiro setor e/ou destinadas ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços.

À Secretaria da Fazenda:

6. Reiterando a recomendação de 2020 - Corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, contabilizando-as de forma extraorçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

Ao Governo do Estado de São Paulo

7. Reiterando a recomendação de 2020 - Estabeleça normatização adequada no sentido de definir as atividades-meio que podem ser terceirizadas.



8. Determine aos órgãos de controle interno a adoção de metodologias fidedignas de amostragem, bem como realizem suas atividades de forma periódica e planejada com vistas a reduzir riscos, sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos transferidos ao terceiro setor e/ou destinadas ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços.

9. Serviços Terceirizados:

Realize estudos técnicos nos contratos que vêm sendo celebrados por seus Órgãos Estaduais e respectivas Unidades Gestoras, apurando aqueles que constituem substituição de mão de obra em atividade finalística da entidade cujo valor, portanto, deve ser contabilizado em elemento de despesa 34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

Ao Detran-SP

10. Encaminhe, tempestivamente, as informações pertinentes ao Sistema Audeps fase III.

11. Contabilize, nas despesas com pessoal (elemento de despesa "34"), os valores contratuais pagos à mão de obra destinada à realização de sua atividade finalística ou inerentes a categorias funcionais abrangidas por seu plano de cargos do quadro de pessoal.

II) APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO:

II.1) Contextualização com ênfase para o cômputo da despesa com inativos na manutenção e desenvolvimento do ensino:

A matéria aqui tratada encontra-se detalhada no Processo Acessório 2, TC-5044/989/21 – Acompanhamento da Aplicação no Ensino, e no item "X" do relatório da Diretoria de Contas do Governador - DCG (evento 59.2, fl. 99) .

Inicialmente, cabe destacar que a Constituição Bandeirante determina que o Estado aplique, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, 30%



(trinta por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências (artigo 255):

“Art. 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.”

Já o determinado pelo artigo 212 da Constituição Federal é de 25%:

“Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Desse modo, o Governo do Estado de São Paulo, ao divulgar a aplicação no ensino relativa ao exercício de 2021 (DOE de 29/01/2022 - **evento 46.69** do TC-5044/989/21), indicou o índice de **31,07%**, em relação ao artigo 255 da Constituição Estadual, e de **26,12%**, ao artigo 212 da Constituição Federal. Porém, na prestação de contas do Balanço Geral do Estado os índices foram ajustados para **30,98%** e **26,04%**, respectivamente, em razão das deduções com os gastos sob as rubricas *USP - Atividades em Museus e Sentenças Judiciais* (**evento 57.6 – fl. 21**) :

Em R\$ 1,00	
DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO ATE 6º BIMESTRE
(A) = TOTAL DA RECEITA = (B) + (C) + (D)	222.655.517.886,18
(B) = RECEITAS DE IMPOSTOS	215.356.546.624,47
(C) = OUTRAS RECEITAS PROVENIENTES DE IMPOSTOS	4.657.332.526,56
(D) = TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS	2.641.638.735,15
(E) = TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	56.516.043.681,99
RECEITA LÍQUIDA = (A) - (E)	166.139.474.204,19
(F) = DESPESA BRUTA = (G1) + (G2)	52.109.169.309,46
(G1) = DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA NA FUNÇÃO 12	37.651.294.580,52
Secretaria da Educação	37.426.786.134,25
Outras da Administração Direta	224.508.446,27
(G2) = DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NA FUNÇÃO 12	14.457.874.728,94



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

22
TC-4345/989/21

(H) = EXCLUSÕES DA DESPESA	632.981.624,41
Auxílio Funeral	15.298.739,05
Ressarcimento de Subsídio a Usuários de Transp Estudantes - Metrô 64,5%	62.181.327,66
Despesas Intraorçamentárias	60.611.244,35
Complementação de Aposentadorias e Pensões	21.120.766,12
PASEP/PIS - Adm. Direta e Indireta - Exceto Fundações	166.525.825,35
Reembolso de Salário de Servidores em Exercício nos Municípios	70.063.161,97
Restaurantes Universitários	20.803.350,30
USP - Atividades em Museus	58.525.836,96
Sentenças Judiciais	79.609.484,90
Cancelamento de Restos a Pagar	78.241.887,75
(I) DESPESA LÍQUIDA INCLUINDO A INSUFIC. FINANC. DA SPPREV = (F) - (H)	51.476.187.685,05
DESPESA LÍQUIDA / RECEITA LÍQUIDA (%)	30,98%
(J) GASTOS COM INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV - FUNÇÃO 12	8.217.559.443,34
DESPESA LÍQUIDA = (I) - (J)	43.258.628.241,71
DESPESA LÍQUIDA / RECEITA LÍQUIDA (%)	26,04%
Fonte: Siafem - SP - Dados Definitivos - CGE SEFAZ - 27/04/2022 - 10h	
Notas:	
Em observância ao art. 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333 de 17 de dezembro de 2018, os gastos com a Insuficiência Financeira da SPPREV na Função 12 - Educação são incluídos na parcela excedente ao limite mínimo de aplicação em Ensino previsto no art. 212 da Constituição Federal.	

Conforme esclarecimentos que acompanham o demonstrativo divulgado de aplicação no ensino, o cálculo do mínimo de 30% fixado no artigo 255 da Constituição Estadual foi efetuado em conformidade com o artigo 5º, III, da Lei Complementar n. 1.333/2018. Assim, os gastos com a insuficiência financeira da SPPREV na função 12 - Educação, no importe de R\$8.217.559.443,34, foram incluídos na parcela excedente ao percentual mínimo de aplicação no ensino previsto no artigo 212 da Constituição Federal (25%) .

Neste sentido, cabe-me destacar que, aos 17/12/2018, foi promulgada a Lei Complementar nº 1.333, que dispõe sobre o sistema de educação profissional e tecnológica do Estado, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2018.

Transcrevo os artigos 4º e 5º da supracitada Lei Complementar, com destaque para o inciso III do artigo 5º, definindo elegíveis as despesas destinadas ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema próprio previdenciário, para fins de compor a aplicação da parcela excedente ao mínimo de 25% previsto na Constituição Federal:



Artigo 4º - Anualmente, o Estado aplicará 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo recursos de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Artigo 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.”

Importante registrar que mencionado artigo 5º e seus incisos foram alvos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2077323-86.2019.8.26.0000), ajuizada por parte do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Contudo, em 02/10/2019, o Órgão Especial daquela Corte, por maioria dos votos, decidiu pela extinção da ADI, sem resolução do mérito.

Isso implicaria dizer que as despesas necessárias ao custeio atuarial e financeiro do Sistema Previdenciário Próprio, computadas como aplicação de recurso no ensino, estão limitadas à parcela excedente ao mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, ou seja, no que exceder aos 25% da Receita de Impostos e Transferências.

A unidade de inspeção informou que existe, ainda, a ADI 6593, impetrada em 09/11/2020 junto ao STF, contra a Lei Complementar Paulista n. 1.333/2018 (a ação questiona o fato de a legislação considerar como gasto com educação, ainda que dentre os 30%, as despesas realizadas com inativos da educação: *“ao fazê-lo, o dispositivo ora questionado restringiu indevidamente os investimentos públicos estaduais na área da educação, com afetação negativa do direito fundamental”*), principalmente em razão de conter disposição contrária ao §7º do art. 212 da Constituição Federal, que foi incluído a partir da EC nº 108, de 26/08/2020:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
(...)

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#) [\(Vide Decreto nº 6.003, de 2006\)](#)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)



Prosseguindo, destacou que, paralelamente a isso, o Supremo Tribunal Federal, aos 17/08/2020 julgou procedente a ADI 5.719 para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 26, I, e 27, parágrafo único, da Lei Complementar paulista nº 1010/2007 (lei de criação do SPPREV), cujos dispositivos determinavam a inclusão dos benefícios pagos pela SPPREV dentre as vinculações legais e constitucionais:

LEI COMPLEMENTAR Nº 1.010, DE 01 DE JUNHO DE 2007

(Atualizada até a Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020)

Dispõe sobre a criação da 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 (...)

Artigo 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

~~I - computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas;~~

- Inciso I do artigo 26 foi declarado inconstitucional, em controle concentrado pelo STF, nos autos da Adi nº 5.719, em sessão virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020.

- Inciso I declarado Inconstitucional.

II - deduzidos do repasse obrigatório de recursos a outras entidades, órgãos ou Poderes dos quais os inativos, ou respectivos beneficiários, forem originários.

Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.

- Artigo 27 declarado inconstitucional, sem redução de texto, em controle concentrado pelo STF, nos autos da ADIn nº 5.719, em sessão virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020.

Parágrafo único - Entende-se por insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado.

Consignou que a referida decisão transitou em julgado em 22/09/2020 e, de forma unânime, passou a vedar a contabilização de despesas com servidores inativos da educação como gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste contexto, ao sopesar esta conjuntura legal, normativa e interpretada pelo STF, **a equipe de inspeção apresentou o relatório de aplicação de recursos no ensino, já considerando, nos cálculos, o impedimento de inclusão das despesas com inativos.**

Ainda sobre o tema, há o registro de que o Governo do Estado vem utilizando recursos do FUNDEB para pagamento de despesas com inativos da Educação (insuficiência financeira do regime de previdência), sendo que nos exercícios de 2018 e 2019 foram gastos R\$3.415.306 (três bilhões, quatrocentos e quinze milhões, trezentos e seis mil) de recursos do FUNDEB por ano para pagamento destas despesas.

Nas Contas Anuais de 2018, TC-6453/989/18, este assunto foi minuciosamente apreciado, de sorte que na emissão do parecer prevaleceu o posicionamento consignado no respeitável Voto



Revisor proferido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Renato Martins Costa.

Naquela ocasião, a maioria dos Eminentíssimos Conselheiros, ao acompanhar o Excelentíssimo Revisor neste quesito, levou em consideração as reais dificuldades do gestor, porque a mudança na aplicação de 3 (três) bilhões no orçamento do Estado provocaria impacto para qualquer segmento da atividade estatal, mostrando-se inevitável a modulação dos reflexos da decisão desta Corte de Contas quanto ao emprego dos valores do FUNDEB, com vistas à dilação de tempo para amenizar essas consequências.

A modulação para a regularização do FUNDEB que fora destinado aos inativos prevaleceu com indicação para início apenas em 2020, em razão de ajustes que precisariam ser implementados na Lei Orçamentária, determinando a redução da utilização do FUNDEB para o custeio dos inativos na proporção de 1/5 ao ano:

TC-006453.989.18-8

Assunto: Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2018 (artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93 e artigo 73, § 2º, combinado com artigo 186, parágrafo único do Regimento Interno). Parecer prévio.

Responsável(is): Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho (01/01 a 06/04/2018) e Marcio Luiz França Gomes (06/04 a 31/12/2018).

(...)

1 – MODULAÇÃO DE EFEITOS (Aplicação de recursos do FUNDEB):

- No exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R\$3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes.

Neste contexto, nas Contas Anuais de 2018, TC-6453/989/18, decidiu-se, por maioria, aprovar a modulação em relação à redução gradual da aplicação dos recursos do FUNDEB no custeio dos inativos, conforme demonstrado:



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-

**elaborado sem os índices de atualização da receita arrecadada do exercício anterior e preenchido o ano de 2018 como exemplo.*

Por conseguinte, em 2020, o Estado reduziu a utilização de recursos do Fundo para pagamento de inativos em um quinto (1/5) e desembolsou o total de R\$2.732.245 (dois bilhões, setecentos e trinta e dois milhões, duzentos e quarenta e cinco mil).

No entanto, a Diretoria de Contas do Governador registrou que a decisão proferida pelo STF na ADI 5719/SP alterou importante premissa, ao declarar inconstitucionais os artigos da lei paulista nº 1.010/2007 que autorizavam a inclusão dos benefícios previdenciários dentre as vinculações legais e constitucionais da educação.

Além disso, a EC nº 108/2020 incluiu o §7º no art. 212 da Constituição Federal, passando a vedar a utilização dos recursos destinados ao Ensino para pagamento de aposentadorias e pensões a partir de 2021, conflitando, portanto, com a modulação inserta no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-6453/989/18, mas, apesar desta incompatibilidade, o Estado manteve referida modulação e, em 2021, desembolsou R\$2.049.184.000,00 do FUNDEB para pagamento de inativos.

Justificativas: conforme informações prestadas pelo Centro de Gestão do FUNDEB (**eventos 55.2 e 57.1, TC-5044/989/21**), os atos emanados pela Secretaria da Educação no pagamento de insuficiência financeira estão em consonância com a solicitação da Secretaria da Fazenda e Planejamento - SEDUC-CAP- 2021/735305-A e recomendação da Procuradoria Geral do Estado, no sentido de que, mesmo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, continuariam vigentes os efeitos da decisão deste E. Tribunal de Contas sobre a modulação, consignada no TC-6453.989.18.

Por sua vez, a Procuradoria Geral do Estado, mediante Ofício GPG n. 141/21, ofertou os esclarecimentos adiante relatados (**eventos 55.3 e 57.2 TC-5044/989/21**), sustentando, em síntese, a



manutenção das premissas consideradas por esta E Corte ao apreciar as Contas do Governador do exercício de 2018.

De fato, relativamente à sistemática de modulação para redução gradual da utilização dos recursos do FUNDEB no pagamento de inativos da Educação, defende que a positivação da proibição do uso de recursos do Fundo com inativos, operada pela EC n. 108/2020, em nada altera as premissas jurídicas consideradas na decisão proferida por esta E. Corte em momento precedente.

No que diz respeito à prática do pagamento de inativos para efeito do cumprimento do percentual adicional de 5%, acrescido pelo artigo 255 da Constituição Estadual ao limite mínimo de aplicação no ensino fixado pelo artigo 212 da Constituição Federal, sustenta que permanece respaldada pelas disposições da Lei Complementar Estadual n. 1.333/2018:

Até o advento da referida decisão, a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de inativos da Educação e a imputação de tais pagamentos para efeito do cumprimento do percentual adicional de 5%, acrescido pelo artigo 255 da Constituição do Estado ao limite mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino fixado pelo artigo 212 da Constituição Federal, era considerada prática regular pelo Estado à luz da previsão constante da Lei complementar estadual nº 1.010/2007 (art. 26, I), bem assim em face da ausência de vedação expressa na Lei federal nº 9.434/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e também na Lei federal nº 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB.

Não obstante, a partir da decisão proferida no julgamento das Contas do Governador de 2018, tal prática foi considerada inadequada no que tange à utilização dos recursos do FUNDEB, mantendo-se hígida, contudo, a imputação de despesas com inativos para cumprimento do percentual adicional determinado pelo artigo 255 da Carta Bandeirante, nos termos então regulamentados pelo artigo 26, inciso I, da Lei complementar estadual nº 1.010/2007. Confira-se o seguinte excerto do voto condutor do referido julgamento, da lavra do Conselheiro Dr. Renato Martins da Costa:

*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. (sem destaques no original).*

Verifica-se, portanto, que, independentemente da existência de norma expressa que vedasse a aplicação de recursos do FUNDEB com inativos, a referida decisão adotou tal vedação como premissa, o que torna juridicamente plausível a inferência mencionada na consulta, no sentido da manutenção da sistemática de modulação no exercício em curso, eis que o subsequente advento de vedação expressa, na forma introduzida pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, não alterou a premissa adotada na decisão da Corte de Contas.



E foi justamente por concluir pela antijuridicidade da destinação de recursos do FUNDEB para pagamento de inativos que a decisão valeu-se da sistemática de modulação, conferindo ao Estado a possibilidade de adequação fática à moldura jurídica considerada pela Corte de Contas como correta, observando, assim, o regime de transição para cumprimento proporcional, eficiente e equânime da decisão, na forma preconizada pelos artigos 21 e 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB), acrescidos pela Lei federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, in verbis:

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.

~~Essa~~ 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. [...]

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. (sem destaques no original)

Nesse diapasão, a decisão do TCE sobre as Contas do Governador do exercício de 2019, sob a relatoria do eminente Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, reafirmou a sistemática de modulação, nos seguintes termos:

No tocante ao FUNDEB restou decidido, ainda, sobre a impossibilidade da utilização de seus recursos para pagamentos de inativos da Educação, estabelecendo-se em relação àqueles utilizados naquele exercício, modulação de efeitos a fim de propiciar a adequação orçamentária pelo Governo do Estado, no sentido de que no exercício de 2020 e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para a modulação, a redução anual pelo Governo do Estado de 1/5 (um quinto) do valor de R\$ 3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$ 683.061 mil, com a correção lá determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB).

Impende registrar que sobredita modulação de efeitos deve ser observada a partir das Contas de 2020, não se aplicando ao exercício sub examine nos exatos termos daquela r. Decisão, sendo definido o ano de 2019 como período de transição. (sem destaques no original)



Os contornos jurídicos da situação posta já foram objeto de análise pelo bem lançado Parecer PAT nº 50/2020, por mim aprovado. Referido opinativo, embora limitando suas conclusões aos termos da consulta então apresentada, relativa ao exercício de 2020, bem destacou que a positividade da proibição do uso de recursos do FUNDEB com inativos, operada pela EC nº 108, de 2020, em nada altera as premissas jurídicas consideradas na decisão proferida pelo Tribunal de Contas em momento precedente. Confira-se o teor do item "35" do referido opinativo:

E, como se pode inferir da leitura atenta da Emenda Constitucional nº 108/20, o FUNDEB foi substituído sem alterações relevantes para os efeitos da modulação, não havendo qualquer razão para que a mesma seja afastada, uma vez que o entendimento do Tribunal de Contas sobre a inviabilidade jurídica da utilização de recursos do FUNDEB para pagamentos de inativos da Educação tem o mesmo efeito jurídico da nova previsão constitucional de vedação explicitada no §7º do artigo 212 da Constituição Federal.(grifei)

Adicionalmente, no que tange à imputação de gastos com inativos da Educação para cumprimento do percentual adicionado pelo artigo 255 da Carta Bandeirante ao piso fixado pelo artigo 212 da Constituição Federal, importa consignar que permanece respaldada pelas disposições da Lei complementar estadual nº 1.333/2018. Tal cenário não se alterou com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5719, que julgou inconstitucional artigo 26, I, da Lei complementar estadual nº 1.010/2007 à luz do artigo 212 da Constituição Federal, e tampouco com o aforamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6593 em face da LC 1.333/2018, que não conta com a concessão de medida liminar.

À vista da situação narrada e levando em conta, ademais, os esclarecimentos apresentados pelo Senhor Governador quando instado pela Procuradoria Geral da República no processo PR-SP-00098638/2020, não vislumbro elementos jurídicos para alteração da sistemática de execução orçamentária explicitada na consulta, que toma por base a manutenção da modulação estabelecida pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado no julgamento das Contas do Governador de 2018.

Por fim, cumpre destacar que a presente avaliação é estritamente jurídica e fundada nas informações disponíveis no presente momento, não substituindo avaliações de ordem técnica e tampouco as prerrogativas decisórias a cargo dos gestores públicos competentes.

Entendimento desta Assessoria Técnica:

De minha parte, apresento as seguintes ponderações:

II.1.a) Despesas com Inativos nos cálculos do percentual definido no artigo 255 da Constituição Federal:

Relativamente ao exercício em análise, 2021, a meu juízo, não poderiam ser mantidos nos cálculos de apuração do percentual definido no artigo 255 da Constituição Estadual os repasses financeiros para cobertura da insuficiência financeira do SPPREV.

Nos termos do artigo 4º da Emenda Constitucional n. 108/2020, as alterações promovidas na Constituição Federal passaram a produzir efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício em análise (2021).

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:
(...)



"Art. 212. (...)

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

(...)

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021." (grifei)

Como consequência, para o exercício de 2021 a Constituição Federal textualmente vedou o uso de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de inativos (aposentadorias e pensões), por conseguinte, entendo que as transferências de recursos do ensino para cobrir a insuficiência financeira do SPPREV, efetuadas em 2021, contrariaram a expressa vedação contida no §7º do artigo 212 da Constituição Federal.

Apesar do entendimento acima exposto, não posso deixar de considerar que o tema está "sub judice", o que me remete às seguintes avaliações:

A Constituição Paulista, em seu artigo 255, determina que o Estado aplique, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, no mínimo, 30% da receita resultante de impostos.

O parágrafo único do citado artigo 255 rege que:

"Parágrafo Único - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino."

Com fulcro no parágrafo único do artigo 255 da Constituição Bandeirante foi editada a **Lei Complementar n. 1.010/2007**, prevendo em seus artigos 26 e 27 que o pagamento com inativos fosse computado como gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, em decisão exarada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5719, aos 17/08/2020, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos artigos 26, I, e 27, parágrafo único, da supracitada Lei, isto é, considerou inconstitucional o cômputo dos benefícios pagos pela Entidade Previdenciária (SPPREV) dentre as vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas, como constava do inciso I do artigo 26, transcrito alhures.

Além disso, foi editada a **Lei Complementar Estadual n. 1.333/2018**, regulamentando a aplicação do percentual mínimo educacional de 30% da receita resultante de impostos e transferências, regrado a possibilidade de utilização da parcela excedente ao mínimo de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal para pagamento de inativos:



Artigo 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:

(...)

III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;

Conforme anotado inicialmente, está em trâmite no Supremo Tribunal Federal – STF a ADI 6593, impetrada em 09/11/2020, por meio da qual se objetiva a declaração da inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da LC 1.333/2018, principalmente em razão de conter disposição contrária ao §7º do art. 212 da Constituição Federal, que foi incluído a partir da EC nº 108, de 26/08/2020.

Consultando o “andamento” de referida ação, pude observar que o julgamento foi suspenso em 03/09/2021.

Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente a mencionada ação direta, para declarar, com eficácia ‘ex nunc’, a contar da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 de São Paulo, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes (Sessão Virtual de 3/9/2021 a 14/9/2021):

Fonte:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6046974>



21/09/2021	Ata de julgamento Publicada, DJE ATA Nº 27, de 15/09/2021. DJE nº 188, divulgado em 20/09/2021
17/09/2021	Juntada Certidão de julgamento da Sessão Virtual
15/09/2021	Vista ao(à) Ministro(a) MIN. ALEXANDRE DE MORAES Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que convertia o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e julgava procedente a presente ação direta para declarar, com eficácia ex nunc a contar da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade do inc. III do art. 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 de São Paulo, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pelo interessado Governador do Estado de São Paulo, o Dr. Leonardo Cocchieri Leite Chaves, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 3.9.2021 a 14.9.2021. ↓ Decisão de julgamento
03/09/2021	Suspenso o julgamento MIN. ALEXANDRE DE MORAES Pedido de Vista

Em que pese entender que foi alterado o cenário tratando da cobertura da insuficiência financeira do regime de previdência do Estado – SPPREV à luz da aplicação no ensino, em relação àqueles existentes quando debatida a questão nas apreciações das contas de 2018, 2019 e 2020, uma vez que a Lei Complementar n. 1.333/2018 passou a expressamente conflitar com a nova regra constitucional federal estabelecida no §7º do artigo 212, com efeito, o tema ainda aguarda o pronunciamento judicial, pelo fato da ADI 6593 não contar com a decisão de mérito até o presente momento.

Presumindo prevalecer o respeitável voto da Eminente Relatora Ministra Cármen Lúcia, nota-se dos registros que a proposta é declarar a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 do Estado de São Paulo, mas com eficácia “ex nunc”, a contar da publicação da ata de julgamento, depreendendo-se, também nesta hipótese, válidas em 2021 as disposições da referida Lei Complementar.

Neste contexto, tecnicamente, minha conclusão guarda conformidade com os esclarecimentos subscritos pela Douta Procuradoria Geral do Estado, no sentido de que os gastos com inativos da Educação, para cumprimento do percentual adicionado pelo artigo 255 da Constituição de São Paulo ao piso fixado no artigo 212 da Constituição Federal, ainda permaneceram respaldados nas disposições da Lei Complementar Estadual n. 1.333/2018.

Destaco que os gastos com insuficiência financeira da SPPREV na Função 12 – Educação, integrando os 30% fixados no artigo 255 da Constituição Estadual atingiram **R\$8.217.559.443mil** no exercício de 2021, assim compostos (Demonstrativo acostado no evento 46.74 do Acessório 2, TC-5044/989/21) :



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

33
TC-4345/989/21

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA EDUCAÇÃO DESCONSIDERADAS PARA EFEITO DE ATENDIMENTO AO ARTIGO 255 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	
EXERCÍCIO 2021	
Inciso V, art. 11, da Instrução TCESP 01/2020	
Valores em R\$	
DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO ATÉ 3º QUADRIMESTRE
TOTAL DA DESPESA NA FUNÇÃO 12 - EDUCAÇÃO - FONTE TESOURO	52.109.169.309,46
(-) EXCLUSÕES	8.712.405.745,89
Auxílio Funeral	15.298.739,05
Ressarcimento de Subsídio a Usuários de Transp Estudantes - Metrô 64,5%	62.181.327,66
Despesas Intraorçamentárias (Exceto STM)	60.611.244,35
Reformas de Imóveis	7.000.000,00
Outros Serv. De Terc. - Pessoa Jurídica	4.302.065,38
Taxa de Administração da SPPREV	35.888.347,40
Serviços de TI	2.292.999,70
Indenizações e Restituições Diversas	11.127.831,87
Gasto com Inativos	8.238.680.209,46
Complementação de Aposentadorias e Pensões	21.120.766,12
Insuficiência Financeira - SPPREV - Fonte Tesouro-Geral	6.168.375.443,34
Insuficiência Financeira - SPPREV - Fonte FUNDEB	2.049.184.000,00
PASEP/PIS - Adm. Direta e Indireta (Exceto Fundações)	166.525.825,35

Resumindo:

Despesas na Função 12 – Educação	FONTE	
Insuficiência Financeira – SPPREV	TESOURO	6.168.375.443,34
Insuficiência Financeira - SPPREV	FUNDEB	2.049.184.000,00
S o m a		8.217.559.443,34

Posto isto, no item adiante, passo a tratar do pagamento de inativos onerando recursos do FUNDEB (R\$2.049.184.000,00).

II.1.b) Despesas com Inativos onerando recursos do FUNDEB:

Nas ponderações precedentes apresentei as considerações que me levaram à conclusão de que as disposições da Lei Complementar n. 1.333/2018 deram respaldo para os gastos com inativos da Educação serem computados na parcela que excede o mínimo de 25% fixado no artigo 212 da Constituição Federal.

Todavia, não visualizo na referida lei complementar, notadamente no inciso III do artigo 5º, autorização para que os gastos em comento pudessem onerar recursos do FUNDEB:

Artigo 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:

(...)

III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;



Esta prerrogativa pautou-se no posicionamento da Origem de que continuaram vigentes os efeitos do parecer deste E. Tribunal de Contas, que decidiu sobre a modulação para redução gradual da utilização dos recursos do FUNDEB no pagamento de inativos (TC-6453/989/18: contas anuais de 2018):

No exercício de 2020, e nos quatro seguintes, **caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação**, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R\$3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes.

Entretanto, bem destacou a i. fiscalização que, no âmbito da análise das Contas do Governador do exercício de 2020, a digníssima Secretaria Diretoria Geral – SDG desta E. Corte ponderou sobre a necessidade de o Governo adequar-se aos regramentos que impedem a utilização de recursos vinculados ao FUNDEB para pagamento de inativos:

SDG (TC-005866.989.20, evento 427, fl. 61) ponderou que:

Sem embargo, tendo em conta as retromencionadas alterações legais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, com efeitos a contar de 2021, **creio restar prejudicada a adoção da modulação de efeitos determinada no TC-06453.989.18-8 a partir de referido exercício, devendo o Governo do Estado, doravante, adequar-se aos preceitos contidos em aludidos regramentos, deixando de utilizar recursos do FUNDEB para pagamentos de inativos da Educação.** (negrito nosso).

No mesmo sentido, deu-se destaque para o pronunciamento do Douto Ministério Público de Contas – MPC, também na apreciação das contas de 2020, epigrafando a fala de que a modulação proferida no Parecer referente ao Processo TC-6453/989/18, conflita com o preceituado no §7º do artigo 212 da Constituição Federal, desde 1º de janeiro de 2021:



O douto MPC, em parecer apresentado (TC-005866.989.20, evento 434, fls. 159) firmou sua posição de que:

Em acréscimo, mencione-se que a EC nº 108/2020 explicitou que os **recursos do ensino não podem ser destinados para o pagamento de aposentadorias e pensões (artigo 212, §7º, da CR/1988) desde 1º de janeiro de 2021**³⁰. Como bem apontado na manifestação do Departamento de Supervisão da Fiscalização I, referida regra está “conflitando com a modulação inserta no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-006453.989.18” (evento 413.1, fl. 10).

Assim, pertinente que o E. Tribunal Pleno do TCE/SP alerte o Governo Estadual que, a partir das Contas do exercício 2021, a modulação proferida no Parecer referente ao eTC-6453.989.18-8 será interrompida em virtude dos efeitos da EC nº 108/2020, de modo que o Estado não mais poderá se valer do prazo de cinco anos conferido pela Corte de Contas para redução gradual na destinação dos recursos do Fundo ao pagamento de inativos. (negrito nosso)

Por oportuno, saliento que permissões dadas pelas Egrégias Cortes de Contas para a aplicação dos recursos do FUNDEB no pagamento de inativos da educação vêm sendo combatidas nacionalmente, conforme exemplifico citando a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com Pedido de Medida Cautelar, proposta pelo Ministério Público Federal – subscritor Exmo. Senhor Augusto Aras – Procurador Geral da República, digitalmente assinada em 22/11/2021 (Petição Inicial AJCONSTR/PGR n. 422787/2021).

Referida petição contesta a Resolução do E. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, eis que, no seu teor, para verificação do artigo 212 da Constituição Federal, no âmbito do Estado de Pernambuco, permite a exclusão gradativa das despesas com inativos na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021 (Resolução TC n. 134, de 19/07/2021).

Os principais fundamentos invocados pelo Senhor Procurador Geral da República dizem respeito à infringência aos seguintes dispositivos constitucionais:

- artigo 22, XXIV: competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional;
- artigo 24, IX e §§2º e 4º: competência da União para editar normas gerais sobre ensino;
- artigo 212, ‘caput’: exigência constitucional de destinação por estados e municípios de percentuais das receitas resultantes de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino; e
- artigo 212, §7: vedação à aplicação de recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino no pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários.



Seguem transcritos trechos de interesse extraídos da mencionada petição do douto órgão ministerial federal (**fonte:** <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADIResoluoTCEPEManutenoeDesenvolvimentoDoEnsinoVF.pdf>) :



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 422787/2021

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra o art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Resolução 5, de 5.9.2001, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que “*dispõe sobre despesas que não constituem manutenção e desenvolvimento do ensino para fins do artigo 212 da Constituição Federal*”, com redação dada pela Resolução 134, de 19.7.2021, da mesma Corte de Contas.¹

1 Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas (conforme determina o art. 3º da Lei 9.868/1999) e dos Procedimentos Administrativos 1.26.000.003333/2021-61 e 1.00.000.018532/2021-81.

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor dos dispositivos impugnados nesta ação:

Art. 2º A exclusão do pagamento das despesas referidas no artigo 1º para verificação do cumprimento da exigência do artigo 212 da Constituição Federal poderá ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, 10% ao ano, a partir do exercício financeiro de 2001.

Parágrafo único. No âmbito do Estado de Pernambuco, a exclusão do pagamento das despesas referidas no artigo 1º para verificação do cumprimento da exigência do artigo 212 da Constituição Federal poderá ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021. (Acrescido pela Resolução TC nº 134, de 19 de julho de 2021).

Como se demonstrará, as normas infringem os arts. 22, XXIV (competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional), 24, IX e §§ 2º e 4º (competência da União para editar normas gerais sobre ensino), e 212, *caput* (exigência constitucional de destinação por estados e municípios de percentuais das receitas resultantes



de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino) e § 7º (vedação à aplicação de recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino no pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários), da Constituição Federal.

2. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA

As disposições questionadas da Resolução 5/2001 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco autorizam que gastos com aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários de servidores públicos estaduais sejam contabilizados como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de cumprimento do art. 212 da Carta da República.

Ao fazê-lo, as normas inovaram no ordenamento jurídico, com notas de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade. Qualificam-se, para efeitos do disposto no art. 102, I, da Constituição Federal, como atos normativos primários sujeitos a fiscalização abstrata de constitucionalidade.

São numerosos os julgados em que o Supremo Tribunal Federal conheceu de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra resoluções revestidas de conteúdo normativo primário.

(. . .)

3. FUNDAMENTAÇÃO

O art. 212, *caput*, da Constituição Federal obrigou os entes da Federação a aplicarem percentuais mínimos da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo fixado os pisos de 18% para a União e 25% para estados, Distrito Federal e municípios.

No exercício da competência legislativa privativa para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF), editou a União a Lei 9.394, de 20.12.1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a qual especificou, nos arts. 70 e 71, as despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

(. . .)

A LDB não incluiu gastos com aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários de servidores públicos entre as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, nem mesmo em relação aos profissionais da educação.

Pelo contrário, o art. 71, VI, da LDB é expresso ao afastar a possibilidade de classificação como despesas dessa natureza as realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em atividade **alheia** à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

A lei nacional excluiu, portanto, das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, os gastos com pessoal que não contribuam diretamente para as finalidades previstas no art. 212, *caput*, da Constituição Federal.



Não bastasse isso, o art. 212, § 7º, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 108, de 26.8.2020, expressamente impediu o uso de recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino para pagamento de aposentados e pensionistas:

Art. 212. (...)

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

O dispositivo normativo parte da premissa de que o profissional da educação, quando se torna inativo, rompe o vínculo com a Administração Pública ou com o empregador, passando a integrar regime previdenciário (próprio ou geral), cujas despesas são custeadas ordinariamente por contribuições previdenciárias.

Na linha prevista pela norma constitucional, sendo autônomos os vínculos funcional e previdenciário, torna-se inviável incluir aposentados e pensionistas como beneficiários de despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Mesmo antes da promulgação da EC 108/2020, o Supremo Tribunal Federal já havia consolidado jurisprudência no sentido da impossibilidade de normas dos entes subnacionais computarem gastos com profissionais inativos da educação como recursos públicos destinados a manutenção e a desenvolvimento do ensino, por contrariedade aos arts. 22, XXIV, 24, IX e §§ 2º e 4º, e 212, *caput*, da Constituição Federal:

(...)

Incorrem em inconstitucionalidade formal e material as normas estaduais, distritais e municipais que incluam despesas com inativos e pensionistas no percentual da receita de impostos destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, tanto por contrariarem normas gerais da LDB – e, com isso, afrontarem a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e para editar normas gerais sobre ensino (arts. 22, XXIV, e 24, IX e §§ 2º e 4º, da Carta da República) –, quanto por infringirem o disposto no art. 212, *caput* e § 7º, da Constituição Federal.

É o que se verifica nos dispositivos impugnados nesta ação direta, conforme se passa a demonstrar.

4. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS

Na linha da jurisprudência do STF e das normas constitucionais referidas, o art. 1º da Resolução 5/2001 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco excluiu os gastos com aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários de servidores estaduais, inclusive profissionais do magistério, das despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins do disposto no art. 212 da CF.



Ocorre que o ora impugnado art. 2º, *caput*, da Resolução 5/2001 permitiu que a exclusão operada pelo art. 1º ocorresse de forma gradativa, na proporção de, no mínimo, 10% ao ano, a partir do exercício financeiro de 2001.

Por sua vez, o parágrafo único do art. 2º do diploma, acrescido pela Resolução 134/2021, permitiu que a exclusão referida pelo art. 1º fosse implementada de forma gradativa, agora na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021.

Como se observa, muito embora proclame o art. 1º da Resolução 5/2001 estarem excluídos do percentual reservado à educação os gastos públicos com aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários, acaba o diploma por autorizar, nos dispositivos ora impugnados, que o Estado de Pernambuco continue a considerar parte das suas despesas previdenciárias como dispêndios com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de cumprimento do dever imposto pelo art. 212 da Constituição Federal.

Isso porque as normas impugnadas, ao autorizarem que despesas previdenciárias do Estado sejam excluídas da classificação como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino apenas de forma gradativa – e não definitiva – acabam por legitimar que percentuais dos dispêndios previdenciários permaneçam computados como gastos com educação, nos exercícios financeiros nelas especificados.

As normas questionadas, portanto, ao permitirem que o Estado de Pernambuco inclua momentaneamente despesas com profissionais inativos e pensionistas no montante dos recursos públicos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino, incorrem em inconstitucionalidade formal e material, por afronta aos arts. 22, XXIV, 24, IX e §§ 2º e 4º, e 212, *caput* e § 7º, da Constituição Federal.

5. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora (*periculum in mora*) decorre da possibilidade concreta de prejuízos para a formação e a capacitação de estudantes e de profissionais da educação por incumprimento, pelo Estado de Pernambuco, do dever constitucional de aplicação de percentual da receita de impostos em ações direcionadas a manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto não for suspensa a eficácia das normas impugnadas, sobretudo do art. 2º, parágrafo único, da Resolução 5/2001 do TCE/PE, acrescido pela recente Resolução 134/2021.

(...)



Portanto, além do sinal do bom direito evidenciado pelos fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência de que a Corte conceda a cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Resolução 5/2001, com redação dada pela Resolução 134/2021, ambas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

6. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal Federal, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, conceda medida cautelar para suspensão da eficácia do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Resolução 5/2001, com redação dada pela Resolução 134/2021, ambas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Em seguida, pleiteia que se colham informações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Resolução 5/2001, com redação dada pela Resolução 134/2021, ambas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

VF

Em acréscimo à informação acima destacada, saliento que o E. Tribunal de Contas da União – TCU negou recurso contra acórdão interposto pelo Estado de Pernambuco, determinando a não utilização da verba do FUNDEB para pagamentos de inativos. Na decisão, afirmou que aquele Estado recebe valores de complementação da União ao FUNDEB, justificando a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos tanto pelo TCU como pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:

Fonte:

<http://www.mpf.mp.br/pe/sala-de-imprensa/noticias-pe/tcu-nega-recurso-e-estado-de-pe-nao-pode-usar-verba-do-fundeb-para-pagamento-de-inativos>

TCU nega recurso e Estado de PE não pode usar verba do Fundeb para pagamento de inativos

Decisão do TCU vai ao encontro de representação conjunta do MPF e do MPCO



Imagem: Freepik (Arte: Ascom/PRPE)

Após atender representação conjunta do Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público de Contas em Pernambuco (MPCO), o Tribunal de Contas da União (TCU) negou o provimento de recurso interposto pelo Estado de Pernambuco contra acórdão da corte de contas que havia determinado, em novembro passado, a não utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para o pagamento de aposentados e

pensionistas estaduais.

Segundo o Acórdão 690/2022, proferido na sessão do plenário do TCU realizada em 30 de março, o Estado de PE argumentou no recurso, entre outros pontos, que a representação do MPF e MPCO iria de encontro à sistemática existente há quase duas décadas, bem como que o TCU não possuiria competência para atuar no caso. No entanto, em seu voto, o relator do processo 036.086/2021-5, ministro Walton Alencar Rodrigues, destacou que o Estado recebeu valores da complementação da União ao Fundeb e, por isso, a competência para fiscalização dessas verbas é do TCU e do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

A representação, assinada pela procuradora da República Silvia Regina Pontes Lopes e pela procuradora-geral do MPCO, Germana Laureano, foi apresentada contra o Estado de PE e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os MPs apontaram o risco do câmputo, no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) do FNDE, dos gastos com aposentados e pensionistas no mínimo constitucional de 25% da educação. De acordo com a representação, Pernambuco é um dos poucos estados que não vêm alimentando o Siope com dados sobre aplicação de recursos em educação.

Os MPs também destacaram o risco de uso de recursos do Fundeb para possível pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do estado de Pernambuco. O pagamento afronta o art. 212 da Constituição Federal, a Emenda Constitucional 108/2020 e a Lei Federal 14.113/2020, conhecida como Lei do Novo Fundeb.

Em novembro de 2021, por meio do Acórdão 2663, objeto do recurso do Estado de PE, o TCU determinou que não sejam utilizados, de forma direta ou indireta, recursos do Fundeb, inclusive os oriundos do Tesouro Estadual, fora da complementação da União, para pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência de Pernambuco. Determinou ainda que o estado de PE não informe ao Siope do FNDE, nos gastos computados para manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas com aposentadorias e pensões. Em setembro, o procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público de Contas junto ao TCU (MPTCU), já havia se manifestado pela concessão da medida cautelar requerida pelo MPF e MPCO, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção.

Em outubro do ano passado, MPF e MPCO haviam encaminhado à Procuradoria-Geral da República (PGR) representação para que fosse ajuizada ação direta de inconstitucionalidade (ADI), perante o Supremo Tribunal Federal (STF), contra artigo da Resolução 134/2021 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) que permitia o uso de verbas do Fundeb para o pagamento de aposentados e pensionistas. Após ADI ajuizada pelo procurador-geral da República, Augusto Aras, foi obtida liminar do STF suspendendo a resolução do TCE questionada. A norma foi revogada pela corte de contas estadual em fevereiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

42
TC-4345/989/21

Íntegra da representação do MPF e MPCO

Íntegra do Acórdão 690/2022 do TCU

Íntegra do Acórdão 2663/2021 do TCU

Procedimento nº 1.26.000.002366/2021-94

Assessoria de Comunicação Social
Procuradoria da República em Pernambuco
(81) 2125-7348
prpe-ascom@mpf.mp.br
http://www.twitter.com/mpf_pe
<http://www.facebook.com/MPFederal>

Também faço referência à Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 5691, através da qual, por unanimidade, os ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram que são inconstitucionais os dispositivos das Resoluções nºs 238/2012 e 195/2004 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), que autorizam incluir as despesas com aposentadorias e pensões no mínimo constitucional de 25% a ser aplicado em educação pelo Estado e pelos municípios capixabas.

Referida decisão considerou procedente a ADI 5691, em sessão virtual do Plenário do STF, e tornou inválidas as normas do TCE-ES, ficando proibida a inclusão das despesas com inativos no cálculo do índice constitucional aplicado em educação (**fonte:** <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1104617200/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5691-es-0082278-7620171000000/inteiro-teor-1104617233>) :

05/10/2020 PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.691 ESPÍRITO SANTO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - TCE/ES

PROC.(A/S)(ES) : CHEFE DA CONSULTORIA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO - TCE/ES

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO -SINDIPÚBLICOS

ADV.(A/S) : MARCOS GOMES RIBEIRO

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - MPC/ES

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO -MPC/ES

(...)



PRECEDENTES JUDICIAIS. AÇÃO PROCEDENTE.

1. No contexto normativo da política nacional de educação, a Lei nº 9.394/1996 regulamentou especificamente a questão das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino nos arts. 70 e 71. A disciplina normativa explicitou um rol das despesas incluídas e excluídas nessa categoria, de modo a estabelecer um autêntico critério de pertinência temática entre as despesas e as suas finalidades direcionadas às atividades educacionais primárias. No desenho legislativo, com relação às despesas que não se identificam e relacionam com a promoção e a implementação dos objetivos básicos das instituições educacionais, fora excluída a categoria de fato aposentadorias e pensões de servidores públicos originários da educação, ainda que a título de complementação.

2. Da leitura dos arts. 70 e 71, infere-se a exclusão de despesas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 71, VI). E, por outro lado, inclui como despesa a remuneração e o aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação (art. 70, I).

3. O art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução 238/2012 do TCE/ES, ao regulamentar a inclusão do pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos originários da educação como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em sentido contrário ao texto da legislação federal, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, motivo que justifica o vício da inconstitucionalidade formal.

4. Inclusão de encargos relativos a inativos da educação (inclusive déficit do regime próprio de previdência) nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino viola a destinação específica dos arts. 212, caput, da CF e 60 do ADCT, além de transgredir a cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV, da Constituição Federal. Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(. . .)

PLENÁRIO EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.691

PROCED. : ESPÍRITO SANTO RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - TCE/ES

PROC.(A/S)(ES) : CHEFE DA CONSULTORIA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO - TCE/ES

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - SINDIPÚBLICOS

ADV.(A/S) : MARCOS GOMES RIBEIRO (21094/ES)

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO

SANTO - MPC/ES

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - MPC/ES



Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução 238/2012 do TCE/ES e, por arrastamento, do art. 17, §§ 2º e 4º, da Resolução 195/2004 do TCE/ES, nos termos do voto da Relatora. Falou, pelo amicus curiae Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo - MPC/ES, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 25.9.2020 a 2.10.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

A Ministra Rosa Weber usou as razões de decidir do precedente de São Paulo (ADI 5719), que declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 1.010/2007 do Estado Paulista (artigos 26 e 27), que, ao dispor sobre a criação da São Paulo Previdência (SPPREV), permitia contabilizar as despesas de natureza previdenciária nos pisos mínimos de aplicação dos recursos obrigatórios em saúde e educação (íntegra do voto: <https://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/ADI-5691-STF-Voto-da-relatora-ministra-Rosa-Weber.pdf>).

Em face de todo o exposto, depreendo que no exercício em análise **não mais se aplica a modulação orientada por este E. Tribunal**, decorrente do exame das Contas Anuais de 2018 – TC-6453/989/18 – em relação à redução gradual da aplicação dos recursos do FUNDEB no custeio dos inativos da Educação (redução, a partir do exercício de 2020 e nos quatro seguintes, em 1/5 do valor de R\$3.515.306) .

Reforçando este posicionamento, saliento que a orientação desta Corte de Contas estava condicionada à prorrogação ou substituição do FUNDEB **sem alterações relevantes nas premissas consideradas para a modulação em comento.**

Porém, no meu entender houve relevantíssima alteração no regramento do FUNDEB, que fora substituído pelo chamado “NOVO FUNDEB”, tornando-o definitivo através do artigo 212-A da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020.

A lei federal supracitada, vigente em 2021, veda em seu artigo 29, inciso II, a utilização dos recursos do Fundo para o pagamento de aposentadorias e pensões:

Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o [art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#);



II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal:

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica

Sendo assim, não vislumbro sustentação para que seja mantida a modulação na aplicação dos recursos do FUNDEB no custeio dos inativos, originária do parecer proferido nos autos do TC-6453/989/18 – contas anuais de 2018.

Sob o enfoque legal, a modulação em pauta não coaduna com a lei de regência do FUNDEB, pois esbarra na vedação do inciso II do artigo 29 da Lei Federal n. 14.113/2020, bem como não há respaldo na Lei Complementar Paulista n. 1.333/2018 para utilizar recursos do FUNDEB no pagamento de inativos, ainda que na parcela que exceda os 25% definidos na Constituição Federal.

Sob o enfoque constitucional, a modulação desta E. Corte de Contas passou a colidir com o artigo 212, §7º, a partir de 1º de janeiro de 2021.

Concluindo este tema, nas contas anuais em exame, exercício de 2021, opino pela impossibilidade de computar nos cálculos do ensino as despesas com inativos custeadas com recursos do FUNDEB, no montante de R\$2.049.184.000,00.

Feitas as considerações preliminares sobre os gastos com inativos, passo à análise dos cálculos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do Governo do Estado de São Paulo, no exercício de 2021:

II.2) Artigo 212 da Constituição Federal (25%) e

Artigo 255 da Constituição Estadual (30%):

II.2.a) Receita – Base de cálculo do gasto com ensino:

A Tabela a seguir detalha a Receita base de cálculo da aplicação de recursos no ensino, alcançando R\$166.139.474.204 (166 bilhões, 139 milhões), que inclui as parcelas de receitas vinculadas ao Fundo de Combate à Pobreza (FECOEP) ou qualquer outra parcela de receita vinculada a fundo ou despesa, e exclui os valores transferidos aos municípios e os advindos de transferências voluntárias, mesmo que destinadas à aplicação em ações próprias de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Tabela 1 - Receita Base de Cálculo do gasto com MDE		
	2020	2021
RECEITAS	3º Q 2020	3º Q 2021
11 - IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	133.276.940	163.853.903
111303 - IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE	8.907.896	8.732.576
111801 - IMPOSTOS SOBRE O PATRIMONIO PARA ESTADOS/DF/	12.188.268	13.658.241
111802 - IMPOSTOS SOBRE A PRODUCAO, CIRCULACAO DE MER	112.180.777	141.463.085
17 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	1.727.811	2.285.571
171801 - PARTICIPACAO NA RECEITA DA UNIAO	1.727.811	2.285.571
Total Geral	135.004.751	166.139.474

Fonte: Sigeo. Data da atualização da consulta: 17/02/2022.

Apurado o montante das receitas vinculadas ao ensino, de acordo com as normas vigentes, reporto-me aos cálculos dos 30% (trinta por cento) e dos 25% (vinte e cinco por cento) previstos, respectivamente, nos artigos 255 da Constituição Estadual e 212 da Constituição Federal:

	R\$ milhares	% correspondente
Receita Total de Impostos	166.139.474.204	100%
Mínimo Obrigatório a ser Aplicado – Constituição Estadual	49.841.842.261	30%
Mínimo Obrigatório a ser Aplicado – Constituição Federal	41.534.868.551	25%

II.2.b) Despesas Educacionais:

Em relação à despesa, o quadro adiante sintetiza a composição do valor apresentado na função Educação perfazendo R\$52.109.169.309 (52 bilhões, 109 milhões), antes de qualquer exclusão ou dedução pelo governo estadual ou glosa pela fiscalização:

Código Nome UO	dez/21			
	Liquidado (A)	AV	Pago	Liquidado a pagar
			(B)	(A - B)
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	37.651.295	72,25%	32.700.444	4.950.851
FONTE 001 - TESOURO-DO-ESTADO, INICIAL E CRED. SUPLEMENTAR	37.551.244	72,06%	32.602.642	4.948.601
08001 - ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	23.617.969	45,32%	20.502.926	3.115.043
08002 - CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO-CEE	1.773	0,00%	1640.2691	133
08009 - COORDENADORIA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	500.106	0,96%	441.599	58.506
08010 - ESCOLA FORM. APERF. PROF. E.S. P. PAULO R.C. SOUZA	31.847	0,06%	26.369	5.478
08011 - COORDENADORIA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	498.079	0,96%	307.801	190.277

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

08012 - COORD. INF. MONITORAMENTO AVALIACAO EDUCACIONA	369.656	0,71%	200.829	168.827
08013 - COORD. DE INFRAESTRUTURA E SERVICOS ESCOLARES	2.010.526	3,86%	665.804	1.344.722
08014 - COORDENADORIA DE ORCAMENTO E FINANÇAS	10.296.779	19,76%	10.296.526	253
10001 - SEC. DESENV. ECONOMICO, CIENCIA, TECN. INOVACA	128.103	0,25%	71.492	56.612
37001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR DA SEC. E DA SEDE	96.405	0,19%	87.655	8.750
FONTE 041 - TESOIRO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	100.051	0,19%	97.801	2.250
08011 - COORDENADORIA DE GESTAO DA EDUCACAO BASICA	100.051	0,19%	97.801	2.250
FONTE 001 - TESOIRO-DOT. INICIAL E CRED. SUPLEMENTAR	14.431.301	27,69%	10.408.665	4.022.635
10058 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	6.092.316	11,69%	4.388.685	1.703.631
10059 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	2.299.660	4,41%	1.813.461	486.200
10061 - UNIVERSIDADE EST. PAUL. JULIO MESQ. FILHO - UNES	3.225.977	6,19%	2.056.622	1.169.354
10063 - CENTRO EST. EDUC. TECNOLOG. PAULA SOUZA- CEETEPS	2.377.347	4,56%	1.753.615	623.732
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	53.182	0,10%	48.627	4.555
10066 - FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	59.377	0,11%	57.268	2.109
08046 - FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	113.585	0,22%	102.377	11.208
10046 - FUNDACAO UNIV. VIRTUAL DO EST. DE S.P.-UNIVESP	72.090	0,14%	62.036	10.054
17048 - FUND. CTO. AT. SOCIOEDUC. ADOLESC.- FUND. CASA S.P	137.766	0,26%	125.973	11.792
FONTE 041 - TESOIRO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	1.851	0,00%	297	1.554
10061 - UNIVERSIDADE EST. PAUL. JULIO MESQ. FILHO - UNES	793	0,00%	282	511
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	1.059	0,00%	15	1.043
FONTE 081 - TESOIRO-DOT. INICIAL E CRED. SUPLEMENTAR-INTRA	24.723	0,05%	14.940	9.783
08046 - FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	24.723	0,05%	14.940	9.783
Total Geral	52.109.169	100,00%	43.124.346	8.984.824

Fonte: ~~Siga~~, data da atualização da consulta: 17/03/2022.

Na sequência, destaco que a equipe de inspeção realizou exclusões nos gastos inicialmente informados, na soma de R\$632.990 mil, conforme quadro resumo:

EXCLUSÕES	R\$ milhares		
	BÁSICO	SUPERIOR	SOMA
Exclusão de Despesas com inativos, auxílio funeral, restaurantes universitários, PASEP e gratuidade de transporte de alunos:	42.740	381.297	424.037
31900124 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA	4.085	14.377	18.461
31900325 - COMPLEMENTACAO DE PENSAO	304	2.355	2.659
31911302 - CONTRIB. ESTADO P/ COBERTURA INSUF. FIN. SPPREV (*1)	0	0	0
31919224 - DESPESAS DE PESSOAL DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (*1)	0	0	0
33900842 - AUXÍLIO FUNERAL - PODER EXECUTIVO	9.808	2.017	11.825
33900845 - <u>AUXÍLIO</u> FUNERAL - PODER EXECUTIVO - INATIVOS	0	3.474	3.474

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

5312 - RESTAURANTES UNIVERSITARIOS	0	20.803	20.803
33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	0	162.826	162.826
33904716 - PARCELAMENTO PASEP	3.700	0	3.700
33909312 - RESSARCIM. DE GRATUIDADES DE TRANSPORTE	24.687	37.466	62.153
5297 - ATIVIDADES EM MUSEUS (*2)	0	58.526	58.526
339091 - SENTENCAS JUDICIAIS (*2)	157	79.453	79.609
Exclusão de Despesas Intraorçamentárias:	51.920	8.691	60.611
33913996 - TAXA DE ADMINISTRACAO A SAO PAULO PREV-SPPRE	27.197	8.691	35.888
33913990 - OUTROS SERV. DE TERC. PESSOA JURIDICA	4.302	0	4.302
33919301 - INDENIZACOES E RESTITUICOES DIVERSAS	11.128	0	11.128
33914090 - <u>SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO</u>	2.293	0	2.293
33913981 - REFORMAS DE IMÓVEIS INCLUS INSTAL HIDR E ELE	7.000	0	7.000
Exclusão de Restos a Pagar Cancelados (Exceto Universidades):	70.650	7.629	78.279
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Básico	70.650	0	70.650
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Superior	0	7.629	7.629
Exclusão do Reembolso de despesas com professores:	70.063	0	70.063
Reembolso Professores e Servidores Escolas Municipalizadas	70.063	0	70.063
SOMA	235.373	397.617	632.990

Seguem as fundamentações para as exclusões em questão:

- Complementação de Aposentadoria (R\$18.461 mil) e de Pensões (R\$2.659 mil), Lei nº 200/74 e decisões judiciais;
- Auxílio Funeral no valor de R\$11.825 mil (servidores ativos) + R\$3.474 mil (servidores inativos), por entender que este gasto não se enquadra nas despesas com Ensino;
- Valores relativos a despesas com restaurantes universitários com recursos do Tesouro (R\$20.803 mil)
- Despesas com o recolhimento do PASEP no montante de R\$162.826 mil, bem como o parcelamento do PASEP no valor de R\$3.700 mil, exceto o PASEP referente a Fundações (Deliberação TC-A-023996/026/15 de 09/12/2015);
- Parte dos gastos com gratuidade do transporte escolar (Metrô, CPTM e ônibus intermunicipal), não relativos à rede pública de ensino, R\$62.153 mil (conforme o perfil de estudantes usuários do transporte metro ferroviário, fornecido pela SPTrans, no período de janeiro a julho de 2021, 35,5% dos estudantes são da rede pública estadual (ensino básico e superior) e 64,5% da rede particular ou pública municipal e federal. Os gastos correspondentes às redes particular e pública municipal e federal são excluídos do total da despesa com MDE);

- Valores intraorçamentários, correspondentes a R\$35.888 mil referentes à Taxa de Administração SPPREV e a R\$24.723 mil referentes a repasses intraorçamentários à FDE, sendo R\$4.302 mil através de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R\$2.293 mil através de Serviços de Tecnologia da Informação, R\$7.000 mil mediante Reformas de Imóveis e R\$11.128 mil a título de indenizações e restituições diversas (trata-se de transferência para a Fundação de Desenvolvimento da Educação – FDE, para execução de despesas do Programa Bolsa Universidade. Como a despesa da FDE já compõe o gasto com aplicação no ensino, esse valor transferido é excluído para evitar a dupla contagem);
- Valores provenientes dos cancelamentos de restos a pagar do ensino básico (R\$70.650 mil) e do ensino superior, exceto universidades (R\$7.629 mil);
- Despesas com salários de professores e servidores da educação de escolas municipalizadas, cujos municípios realizam o reembolso aos cofres estaduais (R\$70.063 mil);
- Despesas classificadas como “Atividades em Museus” (R\$58.526 mil), por se tratar de gastos em museus abertos ao público em geral, e não privativos da rede de ensino, portanto, estão em desacordo com o **Manual de Aplicação no Ensino Básico** do TCESP.

Conforme já bem destacado pela i. Diretoria de Contas do Governador, este tema está sedimentado no Manual Básico do Ensino editado por este E. Tribunal, orientando que as despesas com manutenção de museus somente são aceitas quando as instalações se encontram dentro de prédios escolares, para uso exclusivo de alunos da rede pública, e não para o público em geral:

24. Glosas mais comuns das despesas obrigatórias

O não atendimento aos mínimos da Educação é motivo para ensejar a emissão de Parecer Desfavorável em relação às contas do Prefeito.

Para tanto e baseado nos mencionados art. 70 e 71 da LDB, realiza este Tribunal impugnações sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Em boa parte dos casos, essas glosas alcançam o que segue:

- **Construção e manutenção de bibliotecas, museus e ginásios esportivos.**

Tais despesas só são aceitas quando as instalações encontram-se dentro dos prédios escolares, para uso exclusivo de alunos da rede pública e, não, do público em geral.

Fonte:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplicacao%20no%20ensino%20pdf-RETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf>



- Despesas com precatórios (R\$79.609 mil), pois ferem o princípio orçamentário da anualidade.

Com relação aos precatórios, o mesmo **Manual de Aplicação no Ensino** do TCESP, ao tratar das glosas mais comuns, também sugere o expurgo de gasto desta natureza, conforme excerto abaixo colacionado:

• **Despesas com Precatórios**

Enquanto gestor da política educacional da Nação, o Ministério da Educação – MEC afasta, dos mínimos da Educação, as despesas incorridas em exercícios anteriores; faz isso porque o art. 212 da Constituição se escora no princípio orçamentário da anualidade

Saliento que as despesas com “Atividades em Museus” e “Sentenças Judiciais” passaram a ser excluídas pelo Governo Estadual a partir do demonstrativo correspondente ao 3º quadrimestre de 2021, atendendo recomendação desta Corte de Contas:

Na sequência, em voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator das Contas do Governador do exercício de 2020 constou (TC-005866.989.20, evento 509.5, fl. 81):

Ainda, embora já efetuadas as devidas glosas, alerto a Origem que as despesas classificadas como “Atividades em Museus”, R\$ 54,598 milhões (cinquenta e quatro milhões, quinhentos e noventa e oito mil reais) e “Sentenças Judiciais”, R\$ 60,699 milhões (sessenta milhões, seiscentos e noventa e nove mil reais) não foram devidamente comprovadas como aquelas constantes do rol permitido para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/1996, motivo pelo qual deve ser evitada a reincidência dessas ocorrências.

As impugnações supra detalhadas, somando R\$632.990 mil, guardam conformidade com as deduções nos cálculos do ensino ofertados no Balanço Geral do Estado – **evento 57.6, fl. 21**, destes autos:

(H) = EXCLUSÕES DA DESPESA	632.981.624,41
Auxílio Funeral	15.298.739,05
Ressarcimento de Subsídio a Usuários de Transp Estudantes - Metrô 64,5%	62.181.327,66
Despesas Intraorçamentárias	60.611.244,35
Complementação de Aposentadorias e Pensões	21.120.766,12
PASEP/PIS - Adm. Direta e Indireta - Exceto Fundações	166.525.825,35
Reembolso de Salário de Servidores em Exercício nos Municípios	70.063.161,97
Restaurantes Universitários	20.803.350,30
USP - Atividades em Museus	58.525.836,96
Sentenças Judiciais	79.609.484,90
Cancelamento de Restos a Pagar	78.241.887,75

Ocorre que, além das impugnações acima tratadas, a unidade fiscalizadora identificou outros gastos que mereceram apontamentos no sentido da inelegibilidade no ensino, os quais passo a comentar:

II.2.b.1) Despesas com o Programa Bolsa do Povo:

A fiscalização identificou gastos referentes ao programa assistencial Bolsa do Povo, que foram computados dentre as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O Programa Bolsa do Povo foi criado pela Lei nº 17.372, de 26/05/2021, regulamentado pelo Decreto n. 65.812, de 23/06/2021, com o objetivo de unificar e gerir diversos programas e ações de auxílio a pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Seguem demonstrados os valores liquidados e pagos em 2021 na função 12 - Educação, referentes ao Programa Bolsa do Povo:

R\$ milhares				
PROGRAMA BOLSA DO POVO	Valor Liquidado	Valor Pago em 2021	Pago em Restos a pagar em 2022	Saldo
Bolsa do Povo Estudantes	100.051	97.801	0	2.250
Bolsa do Povo Educação	51.590	51.022	210	358
Bolsa do Povo Estudantes - Centro Paula Souza (CPS)	2.078	2.078	0	0
Bolsa do Povo Educação - Centro Paula Souza (CPS)	2.459	2.459	0	0
Bolsa do Povo - Via Rápida 18	13.500	13.500	0	0
SOMA	169.678	166.860	210	2.608

Fonte: Sigeo. Data da atualização: 29/04/2022.

Desse modo, essas despesas foram excluídas nos cálculos da manutenção e desenvolvimento do ensino, sob o entendimento de que, além de destinadas a um público específico, possuem caráter assistencial, portanto vedadas na composição do mínimo educacional à luz do artigo 71, inciso VI, da Lei Federal n. 9.393/96 (LDB):

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, **e outras formas de assistência social**; (grifei)

Saliento que, em consulta à página oficial do Programa Bolso do Povo (<https://www.bolsadopovo.sp.gov.br/>), é possível extrair da apresentação do contexto do Programa que o seu objetivo primordial é de natureza assistencialista:

- ✓ Maior programa de assistência social e transferência de renda da história do ESTADO DE SÃO PAULO
- ✓ Ao lado do combate à pandemia, da preservação da vida e da obediência à ciência, estamos também enfrentando o crescimento acelerado da pobreza e da vulnerabilidade em São Paulo e no Brasil. Um governo responsável segue dando atenção à saúde, à vida e à proteção social. Diante deste cenário, [com a Lei nº 17.372, de 26 de maio de 2021](#), o Governo do Estado de São Paulo criou o Bolsa do Povo, programa que vai beneficiar mais de 500 mil pessoas em situação de vulnerabilidade social
- ✓ O PRINCIPAL OBJETIVO DO BOLSA DO POVO É AMPARAR A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL
- ✓ O Programa Bolsa do Povo reúne programas e ações sociais estaduais existentes e cria outros.

Por oportuno, destaco a conceituação de manutenção e desenvolvimento do ensino à luz do artigo 70 da LDB:

5.2. O que são ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)?

São **ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis**. Inserem-se no rol destas ações, despesas relacionadas à **aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino**, uso e manutenção de **bens e serviços**, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de **material didático, transporte escolar, entre outros**. Ao estabelecer quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)**, pressupõe que o sistema coloque o foco da educação na escola e no aluno. Daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos aos objetivos básicos da instituição educacional.

Fonte:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/FundebPerguntaseRespostasOUTUBRO2021parapublicacao.pdf>

Nota-se que nem toda despesa onerando recursos do setor de Educação necessariamente é admissível no mínimo educacional, de sorte que o artigo 70 da LDB define e orienta quais são as despesas elegíveis ao ensino.

Por seu turno, o artigo 71 da mesma lei de diretrizes relaciona aquelas que, embora tenham seus méritos, não são elegíveis na apuração do investimento mínimo educacional, com destaque para as vedações consignadas no inciso IV, realçando-se o impedimento à despesa amparando qualquer forma de assistência social.



Neste contexto, os apontamentos sobre o tema reportam-me ao entendimento da fiscalização quanto à inelegibilidade das despesas da educação custeando as ações integrantes do Programa Bolsa do Povo, na seguinte conformidade:

- **Ações Bolsa do Povo Educação e Bolsa do Povo Educação CPS:** são destinadas aos responsáveis legais dos estudantes da rede estadual de ensino e beneficiam preferencialmente as famílias com renda mensal “per capita” de até R\$178,00.

Os beneficiários selecionados recebem um auxílio no valor de R\$500,00 por mês mediante desenvolvimento de atividades junto às unidades escolares, que consistem preferencialmente no auxílio ao cumprimento de protocolos sanitários para prevenção da Covid-19, durante quatro horas diárias.

O órgão instrutivo bem destacou que a Resolução Seduc n. 62, de 20/07/2021, que regulamenta a Ação Bolsa do Povo Educação, discrimina que as atividades desempenhadas em caráter eventual, sem vínculo de subordinação, possuem natureza assistencial e o beneficiário deve estar desempregado:

Artigo 6º

[...]

§1º A participação na Ação Bolsa do Povo Educação não representa, em hipótese alguma, vínculo empregatício ou estatutário, eis que de caráter assistencial, não se revestindo das características que configuram tais vínculos.

§2º As atividades serão desempenhadas em caráter eventual, sem vínculo de subordinação;

§3º As tarefas não podem constituir atribuições dos servidores lotados nas unidades escolares, nem objeto de contratação;

Os beneficiários, responsáveis legais dos estudantes são selecionados para apoiarem as escolas, sobretudo no acompanhamento dos protocolos sanitários, considerando a pandemia da Covid-19.

É certo que não há registro de precedente pandêmico desta magnitude como vem sendo observado desde o exercício de 2020. Entretanto, mantendo o foco na definição de manutenção e desenvolvimento do ensino, cabe-me salientar que esta E. Corte de Contas já avaliou gastos objetivando amenizar situação de vulnerabilidade social, rechaçando-os da apuração do percentual mínimo de aplicação no ensino.

Cito as despesas com auxílios pagos aos beneficiários de programas denominados “Frente de Trabalho” ou similares, através dos quais são concedidas atenção ao trabalhador desempregado, pertencente à família de baixa renda, selecionado para desenvolver atividades nos setores educacionais, consequentemente usando recursos do ensino para o custeio do programa.



Entretanto, nestas condições, esta E. Corte de Contas vem decidindo afastar do percentual de investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino valores empregados no custeio de programas de geração de trabalho de interesse social, conforme exemplifico:

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO DE 29/11/2016** **ITEM Nº 082**

TC-000531/026/14

Prefeitura Municipal: Santo André.

Exercício: 2014.

(...)

Também, nessa perspectiva, observo se enquadrar as despesas glosadas envolvendo o pagamento a beneficiários de programa governamental, de nítido caráter assistencial, cuja finalidade dos valores despendidos pela municipalidade recai no amparo de munícipes em estado de vulnerabilidade social (Programa Família Andreense – Lei Municipal nº 8.587/03), não se coadunando em atividade específica tendente a priorizar a qualidade do ensino oferecido em sala de aula.

Nesse sentido, convém ressaltar a linha de entendimento mantida, pelo E. Tribunal Pleno, em sede de pedido de reexame, quando da apreciação das contas de 2006 da Prefeitura de Tuiuti (TC-3455/026/06 – Sessão de 19/08/09), em voto condutor proferido pelo Conselheiro Relator Cláudio Ferraz de Alvarenga:

“O critério de interpretação adequado é o de priorizar a qualidade do ensino oferecido na sala de aula. Dispendios não necessários para esse objetivo específico só devem ser computados quando explicitamente previstos na Lei de regência, nos artigos 70 e 71 da LDB; do contrário, os recursos mínimos necessários para a boa qualidade do ensino acabarão sendo canalizados para gastos que, ainda que úteis, não são essenciais àquele objetivo”.

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

PRIMEIRA CÂMARA DE 05/12/17 **ITEM Nº91**
PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECER

91 TC-002623/026/15

Prefeitura Municipal: Santo André.

Exercício: 2015.

(...)

Resta incontroverso o caráter assistencial dos pagamentos de pessoal do GTIS (Grupo de Trabalho de Interesse Social R\$ 8.379.885,69), na medida em que as admissões vinculam-se a programa governamental instituído com vistas à transferência de renda monetária para famílias em situação de vulnerabilidade social³⁷, de forma que esta é a finalidade primeira dos custos advindos das contratações em perspectiva. Assim, nada obstante à prestação de serviços em unidades da rede de ensino municipal, as despesas sequentes de admissões de pessoal do GTIS não se coadunam ao objetivo primaz dos investimentos mínimos da Educação, traduzidos na prioritária aplicação de recursos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

³⁷ Lei Municipal nº 8587/2003 – Dispõe sobre o programa família andreense de transferência de renda monetária às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Art. 1º Fica instituído o Programa Família Andreense, que objetiva ampliar as oportunidades de emancipação e de melhoria da qualidade de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social por meio de transferência de renda monetária associada a ações de combate à fome, de promoção da segurança alimentar e nutricional, de superação da pobreza, do analfabetismo e de outras formas de privação, de inserção no mundo do trabalho, de acompanhamento sócio-familiar para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, e de acesso à rede de serviços públicos de educação, saúde, assistência social, cultura, esportes e lazer.



Prosseguindo, a fiscalização apresentou os apontamentos relacionados às demais ações do Programa Bolso do Povo que culminaram no posicionamento pela exclusão dos respectivos gastos, quais sejam:

- **Ações Bolsa do Povo Estudantes e Bolsa do Povo Estudantes CPS:** - têm como beneficiários estudantes integrantes de família com renda mensal "per capita" de até R\$ 178,00. O valor do benefício é de R\$ 100,00 mensal, limitado a dez meses.

São destinadas aos alunos matriculados no Ensino Médio contendo as seguintes condições para pagamento: cumprimento de frequência escolar acima de 80% realização de atividades complementares no âmbito do ensino híbrido, durante 2 a 3 horas diárias; e participação em avaliações de aprendizagem.

Conforme Resolução Seduc nº 75, de 27/08/2021, que regulamenta a Ação Estudante do Programa Bolsa do Povo Educação, o benefício se destina, preferencialmente, a estudantes em situação de pobreza ou extrema pobreza (art. 2º), portanto, trata-se de benefício concedido a estudantes de público específico e de caráter assistencial, com objetivo de combate à pobreza.

- **Programa Via Rápida 18:** é um programa de qualificação profissional e de transferência de renda, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e consiste na *"oferta de cursos de qualificação profissional e de formação cidadã com ênfase no ensino dos direitos fundamentais, visando a participação na vida estatal e comunitária, mediante concessão de bolsa, com prestação de atividades sociais e comunitárias, que consistem em assistência aos equipamentos públicos"*. O valor da bolsa-auxílio deste programa é de R\$500,00 por mês.

Bem observado, que o Decreto nº 62.033/2016 ainda dispõe, no art. 6º, as condições para inscrição na modalidade Via Rápida 18, porém, não inclui como condição ser aluno de escolas públicas estaduais:

Artigo 6º - São condições para inscrição na modalidade Via Rápida 18:

I - ter idade máxima de 18 (dezoito) anos no ato da matrícula;

II - ser do sexo masculino;

III - estar em situação de vulnerabilidade social;

IV - ter sido dispensado do serviço militar;

V - atender as condições previstas nos incisos II, III e IV do artigo 5º deste decreto.

Em face de todo o apontado, reitero a conclusão da ilustre DCG, no sentido de que referidos benefícios concedidos a alunos e pais de alunos ou responsáveis legais, possuem natureza assistencialista, para público específico, e não coadunam com a



conceituação de manutenção e desenvolvimento do ensino, encontrando barreira na vedação contida no inciso IV do artigo 71 da LDB, motivo pelo qual acompanho a proposta da impugnação de **R\$169.678 mil** despendido com o Programa Bolso do Povo, onerando a função 12 - Educação.

II.2.b.2) Despesa com o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo - PAINSP:

O Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo - PAINSP foi instituído pela Lei nº 17.414 de 23/09/2021, com o objetivo de promover assistência técnica e financeira, por intermédio da Secretaria da Educação, aos municípios paulistas para a execução, em regime de colaboração, de programas e ações voltados à melhoria da qualidade da educação básica pública.

Conforme artigo 22 da Lei n. 17.414/2021, os recursos do PAINSP se destinam a:

- ✓ materiais didáticos, pedagógicos, tecnologias educacionais e educação inclusiva;
- ✓ transporte escolar;
- ✓ alimentação escolar;
- ✓ formação e valorização de profissionais;
- ✓ infraestrutura física;
- ✓ equipamentos;
- ✓ gestão pedagógica, avaliação educacional e estratégia de aprendizagem para alunos com altas habilidades, superdotados e com necessidades especiais.

Foi esclarecido ao órgão instrutivo que a execução do Plano depende da manifestação do município interessado junto à Secretaria de Estado da Educação em firmar o termo de compromisso, indicando as metas e ações para as quais pretendem receber assistência.

A implantação do PAINSP está sendo feita de forma gradativa.

Em 2021, iniciando com o eixo de infraestrutura física, foram empenhados **R\$835.415.576**, dos quais **R\$722.996.682** oneraram a fonte 01 - Tesouro, assim, compondo o mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com efeito, em dezembro de 2021 os valores foram empenhados, mas não liquidados, não houve o pagamento aos municípios, sendo inscritos em **Restos a Pagar NÃO PROCESSADOS**.

Até 25/04/2022 o total empenhado permanecia sem liquidação e sem o pagamento, bem como houve o cancelamento de R\$274.929:

		2022 (Até 25/04/2022)				
Fonte Detalhada	Item	Cred Emp até o Mês	Liquidado Balanco até o Mês	Pago de Restos até o Mês	Cancelamento RP até o Mês	Restos a Pagar Total até o Mês
Total Geral		47.186.654	0	0	274.929	835.140.747
Total de 12 - EDUCACAO		47.186.654	0	0	274.929	835.140.747
Total de 001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR		47.186.654	0	0	30.375	722.966.307
001001001 - TESOURO-GERAL	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	650.947	0	0	0	1.086.000
	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP-L 17414/21	46.097.628	0	0	30.375	721.880.307
	44405202 - EQUIP.MAT.PERM.-PLANO ACAA INTEG.SP-PAINSP	438.079	0	0	0	0
Total de 005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS		0	0	0	244.554	112.174.440
005003002 - SALARIO	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	0	0	0	0	16.114.500
EDUCACAO-CTA-PTE CONTRIB.2/3	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP-L 17414/21	0	0	0	244.554	96.059.940

Fonte: SIGEO, data da atualização da consulta: 25/04/2022.

Ainda sobre a execução do PAINSP foram anotadas as seguintes ocorrências:

- Em 2021 não houve Termos de Compromissos assinados, o que foi iniciado somente em abril/2022, porém, até 19/04/2022 foram assinados apenas 60 termos dentre os 1.036 que foram objeto de empenho em dezembro/2021;
- Os extratos de termo de compromisso publicados no DOE de 20/04/2022, apontam que a vigência dos termos de compromissos é de 24 meses, a contar da data da assinatura, significando dizer que um valor empenhado em dezembro/2021, poderá ser efetivamente aplicado até 2024;
- Os valores foram empenhados no encerramento do exercício de 2021 apenas com base em possíveis demandas inseridas diretamente pelos municípios no Sistema "SP Sem Papel - demandas", provavelmente sem tempo hábil para análises de viabilidade e



outras exigências quanto à documentação a ser apresentada, além da não concretização das fases orçamentárias de liquidação e pagamento;

- À época do empenho não havia Termos de Compromissos formalizados. Somente a partir de abril/2022 foram iniciadas algumas assinaturas, depreendendo-se que não existiam elementos jurídicos, econômicos, contábeis ou orçamentários, suficientemente formalizados e que autorizavam a realização do empenho da despesa ainda em dezembro/2021, o que já seria motivo para a glosa.

Nesta primeira análise, merece destaque as ponderações do órgão instrutivo tornando temerário considerar tais valores como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino em 2021, porquanto o *“ato administrativo de empenhar uma despesa não é, isoladamente, implemento de condição que gera obrigação ao ente estatal. Referido ato fica pendente da efetiva liquidação, fase da despesa que, s.m.j., se realizada corretamente, permite o entendimento de efetiva aplicação dos recursos”*.

Ainda nesta linha, ressalto que esta E. Corte de Contas de longa data possui sedimentada jurisprudência de recepcionar, no cômputo da aplicação no ensino com ‘Recursos Próprios’ da entidade federativa, as despesas inscritas em Restos a Pagar que foram efetivamente quitadas até a data limite 31 de janeiro do exercício subsequente.

Saliento que a data limite supracitada foi definida mediante minuciosas apreciações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em especial na parte que trata da execução financeira das despesas contabilizadas na aplicação do ensino, artigo 69, §5º, da Lei Federal n. 9.394/96:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de 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. [\(Vide Medida Provisória nº 773, de 2017\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

(...)

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:
I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;
III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

Esta Casa entende que fazem jus ao cômputo do ensino as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício analisado, não se admitindo gastos meramente escriturais que não trazem qualquer benefício ao aluno.



Para isto, acompanha-se a execução dos repasses decendiais à conta da educação, pela qual se efetuam os pagamentos do setor, de modo que os recursos arrecadados no último decêndio do exercício estarão disponíveis para utilização a partir de 10 de janeiro do ano seguinte. Por conseguinte, definiu-se como razoável a aplicação destes recursos no pagamento de Restos a Pagar até o encerramento daquele mês, 31 de janeiro.

Por oportuno, faço referência à decisão da E. Segunda Câmara, sessão de 22/11/2016, recepcionando nos autos do TC-00250/026/14 as minudentes ponderações do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, também relator do presente feito, solidificando a jurisprudência relacionada aos Restos a Pagar, condicionando-os no mínimo constitucional do ensino somente se quitados até 31 de janeiro do exercício subsequente ao da inscrição:

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo

22-11-16

SEB

=====

54 TC-000250/026/14

Prefeitura Municipal: Guarulhos.

Exercício: 2014.

(...)

b) Ensino – Recursos Próprios e FUNDEB – o Município questionou, como rotineiramente o faz, a posição adotada por esta Corte no que se refere ao não reconhecimento, no cômputo da aplicação no ensino dos Recursos Próprios, dos Restos a Pagar do exercício pagos após 31 de janeiro do exercício seguinte.

A esse respeito, entretanto, a posição deste Tribunal encontra-se sedimentada, nos termos do voto proferido pelo E. Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA nos autos do TC-002228/026/07:

“Em princípio, só podem ser computadas as despesas empenhadas, liquidadas e quitadas no exercício examinado. A aplicação dos recursos no ensino somente se efetiva quando ela é paga, quitada. A se entender de outro modo, seria possível que, sem pagar um único centavo, o Administrador pudesse ter suas contas aprovadas, porque se limitou a contrair obrigações que apenas inscreveu em restos a pagar, deixando a efetiva quitação para exercício(s) ou, quiçá, mandato(s) futuro(s). A Lei de Diretrizes e Bases do Ensino (LDB, Lei Federal nº 9.394/96) estabeleceu um único temperamento a esse princípio, ao instituir, no artigo 69, § 5º¹³, o sistema de repasses decendiais à conta da educação, pela qual se operam os pagamentos das despesas do setor. Diante da prescrição legal referida, os recursos arrecadados pelo Município do vigésimo primeiro dia ao final do mês de dezembro somente estarão disponíveis para utilização no ensino depois de 10 de janeiro do ano seguinte, sendo razoável que se acrescente o prazo



para as providências burocráticas de efetivação do pagamento. Daí a jurisprudência reiterada desta Corte, que computa no exercício apenas as despesas nele inscritas e quitadas até 31 de janeiro do ano seguinte. Trata-se de entendimento sedimentado há anos, não havendo motivo razoável para alterá-lo. Despesas quitadas a partir de 31 de janeiro, com recursos próprios, caso atendam às demais prescrições legais, poderão ser computadas no exercício em que ocorreu o pagamento, não no examinado. Da mesma forma, as despesas realizadas com recursos do FUNDEB serão computadas se pagas até 31 de janeiro do exercício seguinte. A prerrogativa de empenho e pagamento no 1º trimestre do ano seguinte limita-se aos 5%, nos termos do disposto no artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07. O que a Constituição exige é efetivo dispêndio, pagamento. Manter dinheiro depositado não melhora o ensino, nem traz proveito aos alunos.

Nesse sentido a jurisprudência desta Corte (TC-001708/026/01, relator o E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, Pleno, em 01-06-05; TC-002625/026/05, de minha relatoria, Pleno em 06-08-08; TC-002214/026/07, de minha relatoria, 1ª Câmara em 17-02-09)”.

Diante disso, acompanho a Fiscalização e ATJ no sentido de que devem excluídos do total das Despesas com Ensino – Recursos Próprios os Restos a Pagar do exercício em exame não quitados até 31-01-15, no montante de R\$ 86.871.362,48.

¹³ “Artigo 69 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de 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.

(...)

§ 5º - O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente”.(grifei)

Aludida decisão foi ratificada pelo E. Plenário desta Corte, em sessão de 22/11/2017, conforme respeitável Voto do Eminentíssimo Conselheiro Dimas Ramalho:

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho

PLENO – PEDIDO DE REEXAME - SESSÃO DE 22/11/2017

43 TC-000250/026/14

Município: Guarulhos.

Prefeito(s): Sebastião Alves de Almeida.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 22-11-16, publicado no D.O.E. de 11-01-17.

(...)