Por fim, e fundamento da multa aplicada em primeira instância, verificou-se o descumprimento dos percentuais constitucionais e legais no ensino, já que o Município sistematicamente insiste em não atender sedimentada posição desta Corte, no sentido de que não se incluem no cômputo os Restos a Pagar do exercício exceto se forem quitados até 31 de janeiro do exercício seguinte.

Pelo caráter didático do voto proferido nos autos do TC-002228/026/07, transcrevo trecho de interesse:

> *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. (Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA)*

Lembrando que esta Corte vem reiteradamente emitindo parecer desfavorável às contas do Executivo de Guarulhos –desde o exercício de 2007– em decorrência dessa mesma irregularidade, e mesmo assim o município insiste em praticá-la, razão pela qual entendo adequada a penalidade de multa aplicada ao gestor, bem como a dosimetria da sanção, pois foram observados os princípios da legalidade, proporcionalidade e responsabilidade pessoal do Agente Político no que tange à sua conduta.

(…)

Pelo exposto, acompanhando unânimes manifestações dos órgãos técnicos e opinativos, **NEGO PROVIMENTO AO PEDIDO DE REEXAME**, mantendo-se o parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura do Município de Guarulhos, relativas ao exercício de 2014.

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

Ainda sobre esse tema, trago ao conhecimento as considerações do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Renato Martins Costa, destacando que a postura adotada por este E. Tribunal, no que diz respeito aos Restos a Pagar, tem sido até benevolente, uma vez que a lei incidente tem como prazo final para cômputo no ensino 31 de dezembro, enquanto a jurisprudência desta Casa acolhe os pagamentos até 31 de janeiro do ano subsequente:

> GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA
> **PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO DE 01/12/2015 - ITEM 74**
> **TC-001777/026/13**
> **Prefeitura Municipal:** Guarulhos.
> **Exercício:** 2013.
> (...)
> No que concerne ao cálculo envolvendo os restos a pagar não quitados, cumpre salientar que o entendimento do Tribunal tem sido até mesmo mais benevolente que a própria legislação incidente, que tem como termo final para cômputo 31.12, enquanto que nossa jurisprudência aceita a quitação até 31.01 do ano subsequente.

Por derradeiro, ressalto que o inequívoco posicionamento desta Corte é matéria inserida no Manual Básico do Ensino do TCESP, ao tratar das glosas mais comuns das despesas obrigatórias na manutenção e desenvolvimento do ensino:

> **24. Glosas mais comuns das despesas obrigatórias**
> [...]
> • **Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.**
> Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal.
> De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento.
>
> Fonte: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplicacao%20no%20ensino%20pdf-RETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf.

Outras ocorrências foram verificadas em relação ao Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP) e contribuem para a glosa dos valores empenhados no ensino, quais sejam:

- *Os empenhos do PAINSP realizados em 2021 não atenderam à formalização exigida pela LRF, LDO e normativo estadual disciplinador dos Convênios, em razão de Decreto publicado em 08/12/2021 que dispensou a exigência de documentação comprobatória de quitação com a seguridade social, fundo de garantia e com a Fazenda do Estado de São Paulo;*

- *Parte dos recursos do Plano são destinados à aplicação em educação infantil/ creches, portanto, fora das prioridades elencadas pela Constituição Federal para atuação do governo estadual e, outra parcela, delega aos municípios a tarefa de manutenção de imóveis próprios estaduais, atribuição já de competência de órgãos estaduais.*

Ante todo o apontado, a constatação de que **R$722.996.682** empenhados para atender o PAINSP não foram aplicados em 2021 e, até 25/04/2022, não haviam sido pagos aos municípios, condiciona a glosa de referido montante na aplicação do ensino, com fundamento na sedimentada jurisprudência desta E. Corte de Contas, consignada no Manual Básico do Ensino do TCESP, que orienta o expurgo dos Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano subsequente ao analisado.

Demais disso, as ocorrências apuradas na execução dos empenhos, bem como a previsão de destinar recursos aos níveis do ensino que não são as prioridades definidas pela constituição para atuação do Estado, contribuem para a impugnação em comento.

II.2.b.3) Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista - repasses realizados às Associações de Pais e Mestres:

Apontamentos: iniciando com a visão geral do PDDE Paulista, a Diretoria de Contas do Governador – DCG bem ressaltou que no último trimestre de 2019 ocorreu mudança na forma dos repasses às Associações de Pais e Mestres (APMs) com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista).

Em 13/09/2019, foi publicada a Lei Estadual nº 17.149, que instituiu o PDDE Paulista com o objetivo previsto no art. 1º, "*de prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, com vistas a fortalecer a participação da comunidade e a autogestão escolar*", regulamentada pelo Decreto nº 64.644, de 05/12/2019.

Restou consignado pelo órgão instrutivo que o objeto da aplicação dos recursos do PDDE Paulista vai além dos reparos e manutenção do prédio, podendo ser utilizados para contratação de produtos e serviços de tecnologia da informação, itens de segurança e de monitoramento remoto e aquisição de materiais e serviços pedagógicos. A alocação em cada um dos objetos

é feita discricionariamente pela escola, respeitando as categorias de despesa: custeio e capital.

Em dezembro de 2019, o Estado repassou recursos às Associações de Pais e Mestres (APMs) no montante de R$729 milhões a título do então recente Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista.

Em 2020, o total repassado às APMs em 2020 atingiu R$881milhões, do qual R$205.886mil oneram recursos de fonte 01-Tesouro e R$646.817mil oriundos do FUNDEB.

Referidos valores integraram as despesas totais que compuseram os mínimos de aplicação no ensino, eis que liquidados dentro dos respectivos exercícios.

Quanto aos repasses realizados ao final do mês de dezembro de 2019, portanto sem tempo hábil para aplicação dentro daquele exercício, esta E. Corte de Contas em Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019 (TC-2347/989/19) ofertou a seguinte recomendação:

> Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Com relação às contas anuais do exercício de 2020 (TC-5866/989/20), a análise na execução do PDDE Paulista motivou os apontamentos em destaque:

- Número reduzido (30,76%) de prestações de contas apresentadas no prazo determinado (janeiro/2021), tendo como principal razão a não disponibilidade do software específico, conforme justificado por diversas APMs em resposta ao questionário que foi aplicado;

- Diversos repasses de recursos às APMs antes da aprovação e até mesmo antes da apresentação das prestações de contas relativas ao recurso anterior;

- Dificuldade, declarada por mais de 900 APMs, na realização da prestação de contas devido a problemas de acesso ou falhas no sistema, deficiência no manual de orientação ou mesmo falta de técnica, com diversos pleitos para contratação de contadores com recursos do PDDE;

- Dificuldades de relacionamento com o Banco do Brasil relatado por relevante número de APMs, além das diversas intempéries enfrentadas pela administração que vêm dificultando a implementação do sistema "Gestão Ágil";

- Fragilidade das funcionalidades e informações inseridas no sistema, como: **a)** pesquisas de preços em PDF, que dificultam a realização de análises comparativas pelo pessoal responsável por avaliar e aprovar referidas prestações de contas; **b)** ausência de funcionalidade que permita comparar as previsões do PAF e as execuções financeiras e respectiva compatibilidade; e **c)** a ausência de boa parte dos Planos de Aplicação Financeira;

- Ausência de controle confiável que identifique o real saldo em disponibilidades financeiras das APMs referente aos recursos repassados.

Verificou-se, assim como ocorrido em 2019, quando as transferências dos recursos foram realizadas ao final do mês de dezembro daquele ano, que a grande maioria dos repasses de 2020 também foi executada no mês de dezembro de 2020, portanto sem tempo hábil para aplicação dentro do exercício e sendo reprogramados para o exercício de 2021, de forma alheia à recomendação anteriormente exarada por esta Corte de Contas em Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019 (TC-2347/989/19).

Como consequência, no voto proferido nas contas anuais de 2020 – TC-5866/989/20, as ocorrências apuradas no sistema de aplicação dos repasses às APMs deixaram de constar como recomendação e passaram a constar como ressalva, figurando a seguinte determinação ao Governador, *"visto que tais gastos devem ser empregados de forma efetiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado"*:

> **1 VOTO**
>
> Em apreciação, as Contas do Governador do exercício de 2020, que se encontram sob a responsabilidade do Governador João Doria, visando à emissão de Parecer Prévio, em conformidade com o disposto no artigo 33, inciso I, da Constituição Estadual[1], e nos artigos 2º, inciso I, e 23 da Lei Complementar nº 709/1993[2].
>
> (...)
>
> Sobre as divergências dos Órgãos Técnicos (ATJ e MPC) quanto à aceitação dos repasses às Associações de Pais e Mestres (APMs) no cômputo das despesas consideradas para cálculo do percentual mínimo no Ensino, a controvérsia está no fato de terem sido efetuados, em sua maior parte, no final do exercício, o que evidenciaria falta de planejamento pelo Executivo.

De fato, dos R$ 881 milhões (oitocentos e oitenta e um milhões de reais) repassados durante o exercício de 2020 às referidas Associações, R$ 846 milhões (oitocentos e quarenta e seis milhões de reais) foram efetuados em dezembro, o que representa 96% dos repasses. Além disso, a Fiscalização constatou (a) número reduzido (30,76%) de prestações de contas apresentadas no prazo determinado de janeiro/2021, (b) houve repasses às APMs antes da

Importa destacar que, caso não fossem considerados os repasses às APMs por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), o percentual mínimo alcançado no Ensino seria de 24,54% em 2020.

No entanto, apesar das posições contrárias da ATJ e do MPC, alinho-me à manifestação da SDG para considerar os referidos repasses, neste exercício, no cômputo das despesas com Ensino.

Isso porque, no exame das Contas de 2019, tais repasses foram entendidos como despesas elegíveis no Ensino, na medida em que o referido programa conta com regramento específico, tendo sido instituído pela Lei nº 17.149/2019 e regulamentado pelo Decreto nº 64.644/2019.

Além disso, as Contas de 2019 (TC-002347.989.19), cujo Parecer Prévio foi apreciado na sessão do E. Tribunal Pleno de 30/06/2020, publicado no Diário Oficial 03/07/2020, com trânsito em julgado em 14/08/2020, foram julgadas regulares pela ALESP, nos termos do Decreto Legislativo nº 10 de 11/12/2020, publicado no Diário Oficial de 11/12/2020 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019) e a Lei Orçamentária Anual referentes ao exercício de 2020 (Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020) já haviam sido promulgadas, razão pela qual entendo que a situação pode ser relevada nestas Contas, visto que a operacionalização de controles dos repasses às APMs demanda adaptações, inclusive orçamentárias, por parte do Governo.

Por outro lado, não houve avanços efetivos na implementação de sistema para planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs até o presente momento, razão pela qual, acolho a manifestação da SDG para deixar de constar como recomendação e, nestas contas, consignar como ressalva a ocorrência, visto que tais gastos devem ser empregados de forma efetiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado.

(. . .)

15 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Devem ser verificadas nas Contas de 2021, tratadas no TC-004345.989.21-4, sob relatoria do Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, por conta das **RESSALVAS**, as seguintes **DETERMINAÇÕES**:

Ao **Governo do Estado de São Paulo**, para que:

1. Caso destine recursos públicos às Associações de Pais e Mestres por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, organize-se para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação;

No ano de 2021 foram repassados R$1.294.251 (1,294 bilhão), portanto os recursos do PDDE Paulista a cada ano estão crescentes. Em 2021 superaram as transferências de 2020 em 46,91%:

Repasses para as APMs via PDDE Paulista	Despesa - R$ milhares								
	2019			2020			2021		
	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2020	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2021	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2022 (*)
Recursos do **Fundeb**	568.393	567.848	545	646.817	592.082	54.735	878.998	878.998	-
Recursos **Tesouro**	82.839	62.405	20.435	205.886	2.645	203.241	4.282	250	1.032
Recursos **Vinculados Federais**	-	-	-	28.297	28.073	224	383.335	94.640	2.079
Recursos **Vinculados Fundo Especial de Despesa**	-	-	-	-	-	-	6.053	89	160
Fundo Especial de Despesa - **Superávit Financeiro**	-	-	-	-	-	-	21.583	20.984	599
TOTAL	651.232	630.253	20.979	881.000	622.800	258.200	1.294.251	994.962	3.870

Do total repassado, R$1.294.251 mil, a expressiva parcela de R$878.998 milhões foi custeada com recursos do FUNDEB, e R$4.282 milhões da fonte 01 – Tesouro, dos quais 94,54% foram liquidados no 3º quadrimestre, ou seja, o FUNDEB é o principal financiador desse programa:

Repasses PDDE Paulista - até nov/ 2021	Despesas em R$ milhares						
	1º Q 2021	2º Q 2021	Setembro 2021	Outubro 2021	Novembro 2021	Dezembro 2021	Total
Recursos do **Fundeb**	808	3.294	498.040	376.728	127	0	878.998
Recursos **Tesouro**	-	-	-	-	200	4.082	4.282
TOTAL	808	3.294	498.040	376.729	327	4.082	883.280
%	0,09%	0,37%	56,39%	42,65%	0,04%	0,46%	100%

Fonte: Sigeo. Data da atualização 18/02/2022.

O resultado da análise efetuada pela fiscalização na competência de 2021 indicou que os cenários relatados em 2019 e 2020 permaneceram quase que inalterados, ou seja, ocorreram pagamentos sem conclusão e análise das prestações de contas do recurso anterior, com recurso ainda em caixa e sem relatos de qualquer urgência que justificasse crescentes repasses.

Adiante, destaco as constatações apuradas pela digna Diretoria de Contas do Governador em relação às prestações de contas analisadas no Sistema SED – Secretaria Escolar Digital (sistema através do qual são realizadas as prestações de contas):

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

- Até 08/04/2022 ainda havia prestações não concluídas do PDDE Paulista de 2020;

- A Resolução Seduc nº 6/2022 substituiu e revogou a Resolução Seduc nº 49/2020, alterando a data de envio das prestações de contas pelas APMs para o 15º dia de março do ano subsequente à efetivação do crédito, já valendo para o PDDE de 2021, razão pela qual em 08/04/2022 ainda havia 88% das prestações de contas de 2021 com o status "Em andamento", ou seja, ainda não concluídas;

- No montante de 43.412 Prestações de contas em andamento, podem estar contidos recursos de outros anos, 2019 ou 2020, ainda sem prestação de contas, e que foram reprogramados para 2021. Ademais, o sistema não permite diferenciar de que exercício é a Prestação de contas ainda "em andamento":

Valores em R$ mil

	2019			2020			2021		
Status	**Qtd.**	**%**	**Valor**	**Qtd.**	**%**	**Valor**	**Qtd.**	**%**	**Valor**
APROVADA	-	0%	-	7.201	35%	638.995	1.020	2%	22.653
EM ANDAMENTO	-	0%	-	443	2%	59.170	43.412	88%	1.715.672
NÃO ENTREGUE ATÉ O MOMENTO	-	0%	-	-	0%	-	3.794	8%	230.344
REPROGRAMADA	5.063	100%	653.297	12.655	62%	815.903	731	2%	12.145
REPROVADA	-	0%	-	98	1%	14.026	-	0%	-
REPROVADA POR ATRASO	-	0%	-	99	1%	13.352	160	0%	4.872
TOTAIS	**5.063**	**100%**	**653.297**	**20.496**	**100%**	**1.541.446**	**49.117**	**100%**	**1.985.685**

Fonte: Sistema SED, data de referência 08/04/2022.

- A Secretaria da Educação (Seduc) apurou um saldo de R$875,9 milhões em 29/12/2021 nas contas das APMs, indicando que o percentual de execução dos recursos do PDDE em 2021 foi de apenas 56%:

Tabela 17 – Execução dos recursos repassados às APMs

	Valores em R$ mil
(A) Total Reprogramado de 2020 para 2021	975.153
(B) Total repassado em 2021 (exercício 2021)*	1.004.863
(C) Saldo em conta (29/12/2021)	875.931
(D) Percentual de execução dos recursos (29/12/2021) (D) = 1-((C)/(A + B))	56%

Fonte: Resposta à Requisição de Informações e Documentos DCG-1 nº 11/2022 e Informações complementares fornecidas pela Seduc.
*Do valor repassado em 2021, R$ 118.421 mil (11,8%) são da fonte QESE, que não é considerada para fins do cumprimento dos mínimos constitucionais.

- Porém, os valores informados foram verificados pela fiscalização no sistema SED, sem diferenças materiais quanto ao total reprogramado e total repassado;

- O sistema não possui funcionalidades suficientes que permitam extrair a informação do "Saldo em conta";

- Por amostragem foram visitadas as prestações de contas de algumas APMs e, os extratos bancários apresentados, em formato "PDF", inviabilizam qualquer consolidação ou integração de dados para conferência (são mais de 5.000 escolas envolvidas);

- O sistema até possui campo para consulta do saldo bancário de cada APM, mas, nos casos consultados, o valor apresentado não confere com o constante no extrato bancário de 31/12/2021 apresentado pela APM.

- Segundo informação da Seduc, não é possível identificar se o saldo em conta de R$875,9 milhões se refere aos recursos repassados em 2020 ou em 2021. Também não é possível identificar a quais subprogramas do PDDE pertencem e quais são as fontes de recursos (Tesouro ou QESE), pois não há essa funcionalidade no sistema SED e os valores são depositados em duas contas bancárias por APM.

- Houve a informação de que está em desenvolvimento uma funcionalidade de categorização dos créditos dentro do sistema Gestão Ágil do Banco do Brasil, que deverá ser implementada em 2022 e possibilitará a consulta dos saldos pelas APMs e pela Seduc e irá sanar essa deficiência. Entretanto, a Diretoria de Contas do Governador (DCG) esclareceu que esta e outras funcionalidades do Sistema Gestão Ágil vêm sendo prometidas desde o PDDE Paulista de 2019.

Ante o exposto, a ilustre DCG consignou que os controles disponíveis atualmente **não permitem concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.**

Afiançou que há um saldo de pelo menos R$ 875.931 mil nas contas das APMs **que não foi aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no ano de 2021,** conforme declarado pela Secretaria da Educação, mas referido montante não é possível de ser validado, diante das deficiências de controle apontadas e fragilidades do Sistema SED que não fornece as informações de repasses e prestações de contas por exercício e não possui funcionalidade de categorização dos créditos por APM e respectivas aplicações e saldos remanescentes.

Entendimento desta Assessoria Técnica:

Nas contas anuais em apreço, há registros indicando que o PDDE Paulista vem ganhando relevância na gestão escolar estadual.

Exemplificando, faço referência aos apontamentos contidos no "Relatório de Natureza Operacional Sobre a Eficácia Escolar e Equidade na Rede Estadual de Ensino", tratado no Processo TC-22696/989/21.

Apesar de constar que "*a efetividade do Programa esbarra nas limitações da infraestrutura predial das escolas, tanto pelo seu estado de conservação quanto pela falta de área construída o suficiente para a criação de novas instalações pedagógicas*", a avaliação qualitativa indicou que se trata de um "*programa de alto impacto no suprimento de material pedagógico das escolas, havendo disponibilidade de recursos suficientes para a aquisição de equipamentos e insumos*".

No preâmbulo do item "3.3.2" do citado relatório operacional – evento 11.1, fl. 143 do TC-22692/989/21, há o registro de que "*este programa inaugurou repasses periódicos com verbas estaduais às Associações de Pais e Mestres (APMs) formadas em torno das unidades escolares, com foco especial na manutenção dos prédios e no fornecimento de materiais pedagógicos e de consumo. Além disso, o PDDE Paulista tem sido utilizado em outros subprogramas, como forma de pulverizar e agilizar compras necessárias à execução de políticas públicas diversas — exemplos foram a garantia de materiais de consumo e equipamentos de ensino à distância para lidar com a pandemia da Covid-19, a compra de insumos para novas disciplinas eletivas ou para a concretização de campanhas como a da Dignidade Íntima.*"

Demais disso, restou anotado que as "*entrevistas com os Diretores de Escola contiveram um tópico sobre a efetividade do PDDE Paulista em sanear problemas de infraestrutura e prover às escolas recursos para a implementação plena de seus projetos pedagógicos. É preciso ressaltar que a pandemia de Covid-19 teve impacto especialmente nesse segundo aspecto, afastando os alunos do ambiente escolar, alterando radicalmente a maneira de se implementar os projetos pedagógicos. Ainda assim, o PDDE Paulista teve importante papel no provimento de meios para essa adaptação ao ensino à distância.*"

Ainda há o registro que, de maneira geral, "*o PDDE Paulista é muito elogiado pelos Diretores, embora a maioria deles (9 dos 14) afirmem possuir ainda problemas estruturais em suas escolas que dependem da atuação da FDE, como telhados, rede*

elétrica, esgotamento e acessibilidade. Desses 9 Diretores, 4 afirmaram que já gastaram recursos do PDDE mais de uma vez no mesmo objeto de manutenção por conta de ressurgimentos de problemas que têm causas estruturais."

Por sua vez, no "Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre as Medidas Emergenciais Adotadas pela Secretaria de Educação em Decorrência da Pandemia da Covid-19, com Ênfase nas Ações de Recuperação de Aprendizagem", Processo TC-22726/989/21, o PDDE também constou como programa relevante desenvolvido pela SEDUC durante o período de pandemia, na seguinte conformidade (evento 9.2 daqueles autos):

"Programa Dinheiro Direto na Escola" (PDDE-Paulista)	Instituído em 2019 – ou seja, antes do advento da Covid-19 no país – o PDDE-Paulista se tornou uma importante ferramenta administrativa utilizada pelo Governo durante o período de pandemia[52]. Ele tem por finalidade prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, por meio de repasses de recursos às unidades executoras representativas da comunidade escolar - Associações de Pais e Mestres (APMs). Dentre os principais repasses realizados durante a pandemia, pode-se destacar como exemplos: ✓ Resolução Seduc nº 66/2020 – autorizou o repasse de recursos financeiros para aquisição de insumos necessários à adoção das diretrizes sanitárias do Protocolo Intersetorial do Plano São Paulo. ✓ Resolução Seduc nº 101/2020 – autorizou o repasse de recursos financeiros para aquisição de Kit Centro de Mídias – CMSP ✓ Resolução SEDUC nº 64/2021 – autorizou o repasse de recursos às APMS para aquisição dos produtos e dos equipamentos necessários à prevenção do contágio pelo Novo Coronavírus (Covid-19); ✓ Resolução SEDUC nº 71/2021 – autorizou o repasse de recursos financeiros para a implementação dos itinerários formativos do Novo Ensino Médio; ✓ Resolução SEDUC nº 792021 – autorizou o repasse de recursos financeiros para contratação de bens e serviços, aquisição de equipamentos, reparo e adequação de espaços destinados a sua instalação ou utilização do laboratório de ciências - PDDE Ciências

Neste mesmo relatório de natureza operacional foram apresentados os valores liquidados identificados como gastos relacionados à Covid-19:

Tabela 1 – Valores liquidados pela Seduc vinculados à Covid-19

Despesa	Valores liquidados
Programa Merenda em Casa	R$ 41.479.460,00
Canais De TV - Centro De Mídias - Covid-19	R$ 3.380.000,00
PDDE-Paulista - Covid-19	R$ 25.960.306,50
Aquisição Material Consumo Prevenção Covid-19 e Limpeza Escolar	R$ 3.019.172,77
Total	R$ 73.838.939,27

Fonte: base de dados do SIGEO extraída no dia 28 de fevereiro de 2022.

Entretanto, ao analisar os aspectos referentes à execução do programa, a fiscalização detalhou inúmeras situações

adversas pertinentes às prestações de contas, que não possibilitaram estabelecer um nível de confiança para concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Se por um lado houve a constatação da relevância do PDDE Paulista na gestão escolar, por outro as técnicas de fiscalização utilizadas na análise e observação do sistema de prestação de contas SED (Secretaria Escolar Digital), no exame documental dos dados extraídos do sistema, além de questionários enviados às APMs do Estado, não permitiram ao órgão instrutivo desta Casa concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme demonstrado pelo resultado da inspeção no PDDE Paulista, para o exercício de 2021, permaneceram as fragilidades que vêm sendo apontadas pela unidade fiscalizadora desde o exercício de 2019, impedindo a conclusão quanto à efetiva aplicação de tais recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, notadamente no próprio exercício do repasse, em detrimento às recomendações desta Corte.

Por oportuno, saliento que o PDDE Paulista está sendo ampliado em subprogramas, dentre os quais há objetos que não coadunam com a conceituação de manutenção e desenvolvimento do ensino à luz dos artigos 70 e 71 da LDB, tais como: Recurso Para Contador; Utensílios Descartáveis; Dignidade Íntima.

Cabe-me informar que a Resolução SEDUC-17/2021, autoriza a contratação, pelas APMs, de serviços de contabilidade e aquisição de certificado digital; contudo, o artigo 7º dessa norma rege que os repasses autorizados, não poderão ser provenientes da fonte de recursos do FUNDEB.

A Resolução SEDUC-37/2021, autoriza a transferência de recursos financeiros do PDDE Paulista, visando aquisição de utensílios descartáveis para fornecimento de alimentação aos alunos da rede estadual. Porém, o artigo 4º da norma define que tais recursos deverão ser provenientes da Quota Estadual do Salário-Educação (QESE).

No mesmo sentido, a Quota Estadual do Salário Educação (QESE) está definida no artigo 4º da Resolução SEDUC-56/2021, como fonte de recursos para aquisição de produtos de higiene íntima a serem distribuídos a estudantes matriculados na rede estadual de ensino.

Neste contexto, os dispositivos citados teoricamente afastam os repasses do Tesouro e do FUNDEB dos gastos que seriam inelegíveis ao investimento mínimo educacional.

Entretanto, na prática, em relação ao saldo em conta das APMs no montante de R$875.931 mil (posição 29/12/2021), o que se apurou foi a informação dada pela própria Seduc, no sentido de que não é possível identificar a quais subprogramas do PDDE Paulista pertencem e quais são as fontes de recursos (Tesouro ou QESE), pois não há essa funcionalidade no sistema SED e os valores são depositados em apenas duas contas bancárias por APM.

Sendo assim, há possibilidade concreta dos recursos repassados às APMs, mediante PDDE Paulista, computados pela Origem na manutenção e desenvolvimento do ensino, estarem custeando despesas não coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, contrariando, também neste aspecto, as precedentes recomendações desta E. Corte de Contas.

O cenário apurado pela fiscalização indica que tanto as recomendações constantes do TC-2347/989/19 (contas de 2019) como as ressalvas consignadas no TC-5866/989/20 (contas de 2020), ambas no sentido de "*que tais gastos devem ser empregados de forma efetiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado*", não foram alcançadas no exercício de 2021.

Neste contexto, para fins de cálculos da aplicação em manutenção e desenvolvimento, à luz do princípio da efetividade e da anualidade vinculados ao ensino, bem como em conformidade com a recomendação e ressalva precedentes desta E. Corte de Contas, entendo acertado o posicionamento da fiscalização indicando que ao menos o saldo de **R$875.931 milhões** nas contas das APMs não foi aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2021, consequentemente, proponho que referido valor seja desconsiderado dos cálculos de aplicação no ensino do exercício em análise.

II.2.c) Cálculos - Artigo 212 CF e Artigo 255 CE:

A i. Diretoria de Contas do Governador – DCG, elaborou as tabelas acostadas no evento 59.2, fl. 154, apresentando os cálculos considerando a aplicação de 25% (art. 212 da CF) e 30% (art. 255 da CE) da Receita de Impostos e Transferências, expurgando as despesas consideradas inelegíveis (R$1.525.665mil), além de demonstrar o impacto da exclusão da despesa com inativos (R$8.217.559) na aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

DESPESAS COM MDE	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	32.459.131	77%
ENSINO SUPERIOR	9.906.814	23%
TOTAL DAS DESPESAS COM MDE (Sem a insuficiência fin.) (*1)	42.365.945	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	166.139.474	
PERCENTUAL APLICADO	25,50%	

DESPESAS COM INATIVOS	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	6.018.684	73%
ENSINO SUPERIOR	2.198.875	27%
TOTAL DA DESPESA COM INATIVOS	8.217.559	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	166.139.474	
PERCENTUAL APLICADO	4,95%	

DESPESAS COM MDE + DESPESAS COM INATIVOS	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	38.477.815	76%
ENSINO SUPERIOR	12.105.689	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	50.583.505	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	166.139.474	
PERCENTUAL APLICADO	30,45%	

Fonte: Sigeo, data da atualização da consulta: 29/04/2022.
(*1) Total das despesas = Despesa bruta (R$ 52.109.169 mil), deduzidas das exclusões (R$ 632.990 mil) e glosas de despesas com o Programa Bolsa do Povo (R$ 169.678 mil) e PAINSP (R$ 722.997 mil), sem a insuficiência financeira (R$ 8.217.559 mil).

Aludidos demonstrativos indicam que as despesas contabilizadas pelo Governo do Estado na Educação em **2021** atingiram **25,50%**, desconsiderados os valores destinados a aposentadorias e pensões, passando para **30,45%** quando adicionado o montante utilizado com o custeio de inativos.

Com fins informativos, a unidade de inspeção apresentou os cálculos da aplicação no ensino desconsiderando R$875.931mil do PDDE Paulista, culminando em **24,97%** no exercício de 2021, portanto, abaixo do mínimo constitucional – evento 59.2, fl. 146:

Tabela 18 – Aplicação no Ensino sem o PDDE

	dez/21 R$ milhares	% de aplicação
Receitas - Educação	**166.139.474**	
Despesas Líquidas (com PDDE) (*1)	42.365.945	25,50%
Recursos Repassados via PDDE Paulista	-875.931	0,53%
Despesas Líquidas (sem PDDE)	**41.490.014**	**24,97%**

Fonte: Sigeo. Data da atualização 18/02/2022 e SED.
(*1) considerando as glosas de Bolsa do Povo e PAINSP.

De minha parte, entendo que as imperfeições relatadas na análise da execução do programa PDDE Paulista concernente aos recursos repassados às APMs, impedindo a conclusão quanto à efetiva aplicação dos respectivos valores em manutenção e desenvolvimento do ensino, notadamente no próprio exercício do

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

repasse, em descumprimento à recomendação e à ressalva exaradas nas contas anuais precedentes, motivam a exclusão de **R$875.931 mil** existente nas contas das APMs, portanto, não aplicados no exercício de 2021.

Ante o exposto, com a devida vênia apresento os seguintes cálculos concernentes ao artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 255 da Constituição Estadual:

HISTÓRICO	R$ MILHARES	%
RECEITA – BASE DE CÁLCULO DO GASTO COM MDE	**166.139.474**	**100%**
DESPESA BRUTA	**52.109.169**	
(–) INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV – FUNÇÃO 12	(8.217.559)	
(–) EXCLUSÕES REALIZADAS PELA FISCALIZAÇÃO EM CONFORMIDADE COM AS DEDUÇÕES JÁ OFERTADAS NO BALANO GERAL DO ESTADO	(632.990)	
(–) DEMAIS GLOSAS DA FISCALIZAÇÃO REITERADAS POR ESTA UNIDADE DE ASSESSORIA TÉCNICA:		
➢ DESPESAS COM O PROGRAMA BOLSA DO POVO	(169.678)	
➢ DESPESAS COM O PLANO DE AÇÕES INTEGRADAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (PAINSP)	(722.996)	
(–) GLOSAS PROPOSTAS POR ESTA UNIDADE DE ASSESSORIA TÉCNICA:		
➢ PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PAULISTA (PDDE PAULISTA) – REPASSES ÀS APMs	(875.931)	
➢ RETORNO DO FUNDEB NÃO APLICADO NO ENSINO: 3ª PARCELA DO ABONO-FUNDEB NÃO PAGA AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **NOTA**: Este tema está adiante tratado no item **II.3.b.1** da presente manifestação	(799.214)	
(=) DESPESA LÍQUIDA – ARTIGO 212 DA CONSTIUIÇÃO FEDERAL	**40.690.801**	**24,49%**
(+) INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV – FUNÇÃO 12: CUSTEADA COM RECURSOS PRÓPRIOS: Recursos Próprios ..... = 6.168.375 Recursos do FUNDEB = 2.049.184 Soma ..... = 8.217.559 **NOTA**: Conforme ponderado nos itens **II.1**.a e **II.1.b** da presente manifestação, o custeio da despesa com inativos com recursos do FUNDEB (**R$2.049.184mil**), não encontra amparo na Lei Complementar n. 1.333/2018, bem como a partir de 2021 a modulação decidida no TC-6453/989/18 passou a colidir com o §7º do artigo 212 da CF, e com o inciso II do artigo 29 da LF 14.113/2020.	6.168.375	
(=) DESPESA LÍQUIDA – ARTIGO 255 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	**46.859.176**	**28,20%**

Ante o apontado, a meu ver, o montante efetivamente aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, à luz do artigo 212 da Constituição Federal, foi de apenas **24,49%** das receitas resultantes de impostos vinculados à Educação.

Em relação ao definido no artigo 255 da Constituição Estadual, conjugado com o artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, no meu entender, a aplicação alcançou apenas **28,20%** das receitas de impostos vinculados à Educação.

II.3) Aplicação dos recursos do FUNDEB:

O novo FUNDEB vigente no exercício de 2021 está regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, mantendo a regra geral de que os recursos recebidos a este título devem ser aplicados no próprio ano da arrecadação:

> Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Excepcionalmente, admite-se que até 10% dos recursos recebidos à conta do Fundo poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente:

> Art. 25 .....
>
> § 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Demais disso, passou a ser exigida parcela não inferior a 70% dos recursos anuais totais do FUNDEB ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício:

> Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Também constou na regulamentação do novo FUNDEB a expressa vedação de utilização de tais recursos no 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.

II.3.a) Receita do FUNDEB:

A movimentação financeira do FUNDEB, no exercício de 2021, evidencia uma contribuição de R$31.392.779.288,68 para a

composição do Fundo e o retorno de R$21.099.808.110,98, de modo que o Governo do Estado contabilizou em 2021 uma contribuição ao FUNDEB de R$10.292.971.177,68, valor este que está computado no montante de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (25% e 30%), porque o Estado de São Paulo contabiliza como despesa orçamentária (item de despesa 33904117 – Contribuições ao FUNDEB).

II.3.b) Despesas com Recursos do FUNDEB:

A tabela adiante busca demonstrar os valores das despesas diretas realizadas com os recursos do FUNDEB:

APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB	R$ milhares
RETORNO DO FUNDEB (UG 080040/ CONTA 794720101) SIAFEM	21.099.808
(+) Juros de Depósitos Bancários - FUNDEB (445110104) SIAFEM	129.105
(-) Repasses aos Municípios - FUNDEB (794722101) SIAFEM	0
TOTAL DE RECURSOS FUNDEB	**21.228.913**

(-) DESPESA BRUTA COM RECURSOS DE FONTE FUNDEB	**21.299.482**
Total de 12 – EDUCACAO	**21.299.482**
Total de 122 - ADMINISTRACAO GERAL	**644.546**
Total de 0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	**261.239**
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	58.006
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	6.047
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	8.546
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	978
339037 - SERVICOS DE LIMPEZA,VIGIL.E OUTROS-PES.JURID	12.675
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	21.749
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO – PJ	39.553
339048 - OUTROS AUXILIOS FINANCEIROS A PES.FISICAS	101.194
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	870
339050 - SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	6.425
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	5.196
Total de 1039 - PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNO	**383.307**
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	297.801
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	85.506
Total de 126 - TECNOLOGIA DA INFORMACAO	**10.043**
Total de 0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELENCIA E EQUIDADE	**10.043**
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	10.043
Total de 128 - FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	**24.808**
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	**24.808**
339014 - DIARIAS-CIVIL	2.482
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO – PJ	22.326

APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB	R$ milhares
Total de 362 - ENSINO MEDIO	**5.998.778**
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	**5.998.778**
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	0
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	4.902.171
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	163.875
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	730.307,71
335041 – CONTRIBUICOES **(PDDE PAULISTA – APMs)**	83.534
339008 - OUTROS BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	942
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	68.038
445042 – AUXILIOS **(PDEE PAULISTA - APMs)**	49.912
Total de 363 - ENSINO PROFISSIONAL	**108.722**
Total de 1039 - PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNO	**108.722**
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	85.427
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	23.295
Total de 367 - EDUCACAO ESPECIAL	**16.699**
Total de 0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELENCIA E EQUIDADE	**16.699**
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	16.699
Total de 368 - EDUCACAO BASICA	**12.440.761**
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	**10.128.145**
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	0
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	8.253.086
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	353.898
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	1.223.620
335041 – CONTRIBUICOES **(PDDE PAULISTA - APMs)**	54.203
339008 - OUTROS BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	1.426
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	67.037
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	26
339036 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA	10
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	19.911
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	120.754
445042 – AUXILIOS **(PDDE PAULISTA - APMs)**	34.173
Total de 0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	**2.312.617**
334033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	373.818
335041 - CONTRIBUICOES **(PDDE PAULISTA - APMs)**	526.294
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	126.211
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	256.753
339037 - SERVICOS DE LIMPEZA,VIGIL.E OUTROS-PES.JURID	253.180
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	19.961
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO – PJ	236.903
339050 - SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	247.429
445042 - AUXILIOS **(PDDE PAULISTA - APMs)**	130.882

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

APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB	R$ milhares
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	141.188
Total de 665 - NORMALIZACAO E QUALIDADE	**5.941**
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	**5.941**
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	5.941
Total de 846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	**2.049.184**
Total de 0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	**2.049.184**
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	2.049.184
(-) VALORES GLOSADOS E/OU PENDENTES DE APLICAÇÃO DE EXERC. ANTERIOR – FONTE FUNDEB	**75.643**
(-) Aplicação da Glosa do Fundeb de 2019 **(compensação da deficiência de 2019)**	506
(-) Reembolso Pessoal Escolas Municipalizadas (valor reembolsado pelos municípios)	70.063
(-) Restos a Pagar Cancelados de Recursos Fundeb	5.074
(-) DESPESA LÍQUIDA COM RECURSOS DE FONTE FUNDEB	**21.223.839**

Por ocasião da apreciação das contas anuais de 2019 – TC-2347/989/19, no respeitável voto condutor daquele Parecer restou determinado à Secretaria da Educação a aplicação do valor correspondente à glosa do FUNDEB (R$506mil) no exercício de 2021, tendo em conta a necessidade de inclusão dessa medida no projeto da Lei Orçamentária:

> Por oportuno, ressalto que constou no Parecer Prévio das **Contas de 2019**, TC-2347.989.19-9, as seguintes **determinações por conta de ressalvas**, para verificação na apreciação das Contas de 2021:
>
> 1. Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R$ 506.000,00), adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA.

Como consequência, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Dimas Ramalho, Relator das contas anuais de 2020 – TC-5866/989/20, solicitou ao Governo do Estado informações a respeito das providências adotadas sobre aludida determinação (despacho juntado no Evento 181.1 do TC-5866/989/20):

> Tratam os autos das Contas Anuais do Governador, relativas ao exercício de 2020.
>
> Considerando a apreciação das Contas de 2019 pelo Tribunal Pleno, em sessão de 30/06/2020, com a emissão de Parecer Favorável com Ressalvas e Recomendações, TC-2347.989.16-9, **NOTIFICO** o **Governo do Estado de São Paulo,** nos termos do art. 29 da Lei Complementar nº 709/1993, para que, no **prazo de 15 (quinze) dias úteis**, informe as providências adotadas no exercício corrente, sobre cada ponto consignado nas **"determinações e recomendações"**, a seguir transcritas:

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

DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

1. *Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R$ 506.000,00), adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA.*

A resposta apresentada pela Secretaria de Estado da Educação encontra-se no evento 215.4 do TC-5866/989/20, no seguinte sentido:

DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

1. Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R$ 506.000,00), adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA.

Informa-se que a alteração determinada por essa corte foi demandada pela Secretaria de Educação para a adequação ao projeto de LOA pela Secretaria de Planejamento e Orçamento, tal alteração poderá ser observada quando da publicação do projeto.

Desse modo, no **"Monitoramento das Recomendações do Exercício Anterior"** – Evento 411.17 – pág. 3 – TC-5866/989/20, este item constou como atendido em razão das providências anunciadas:

DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:		
Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:		
1. Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R$ 506.000,00), adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA.		**Atendido**

Ante o exposto, nos cálculos de aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2021, necessário se fez a exclusão de R$506.000,00 correspondentes à recomposição da deficiência apurada na aplicação dos recursos do FUNDEB do exercício de 2019.

Prosseguindo, conforme detalhado no Parecer do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – evento 46.24 do TC-5044/989/21 (Acessório 2), em relação aos ingressos de recursos no Fundo, ocorreram os repasses efetuados pelos municípios conveniados, a título de reembolso de salários, no total de R$70.063.161,97, sendo R$65.481.770,71 relativos aos

Profissionais da Educação Básica (FUNDEB 70%) e R$4.581.391,26 aos demais servidores do QAE (FUNDEB 30%), motivo pelo qual na tabela detalhando a aplicação do retorno do FUNDEB foi expurgado o montante de R$70.063mil a título de "*Reembolso Pessoal Escolas Municipalizadas*".

Demais disso, a fiscalização também verificou que houve o cancelamento de Restos a Pagar do FUNDEB no valor de R$5.074 mil a ser glosado.

Após os acertos acima comentados, o resumo dos gastos com o FUNDEB está assim demonstrado:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.880.791	70,10%
.OUTROS SERVIDORES	1.243.099	5,86%
SUBTOTAL	**16.123.890**	**75,95%**
.INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	2.049.184	9,65%
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	3.050.765	14,37%
SUBTOTAL	**21.223.839**	**99,98%**
.SALDO A APLICAR	5.074	0,02%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**21.228.913**	**100,00%**

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 21/02/2022.

Entretanto, além dos ajustes comentados alhures, a instrução da matéria indicou a necessidade de outras exclusões, sobre as quais passo a comentar:

II.3.b.1) Profissionais da Educação Básica – ABONO-FUNDEB:

Relativamente ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, a Emenda Constitucional n. 108/2020 ampliou a vinculação remuneratória de 60% para 70% do FUNDEB:

> Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

De acordo com a prestação de contas, o Estado atingiu **70,10%** incluindo o Abono-Fundeb a ser pago aos profissionais da educação no montante de R$2.380.371,71, liquidado em 2021:

Tabela 22 – Abono-Fundeb 2021

Parcela	Quantidade de Profissionais que receberam o abono	Valores totais em R$ mil		
		Liquidado	Pago	Saldo a pagar
1ª parcela	190.523	761.869,64	761.869,64	-
2ª parcela	193.836	1.618.502,07	819.287,61	799.214,47
Total	**384.359**	**2.380.371,71**	**1.581.157,25**	**799.214,47**

Fonte: Secretaria da Educação em resposta à Requisição DCG-1 nº 06/2022.

Referido abono foi aprovado por meio da Lei Complementar n. 1.363, de 13/12/2021, em caráter excepcional, regulamentada pelo Decreto n. 66.351, de 17/12/2021, definindo os servidores aptos a recebê-lo.

Nota-se do quadro acima o saldo remanescente a pagar de R$799.214,47, informado pela Secretaria da Educação que será pago em 3ª parcela, conforme definido pelo Decreto n. 66.624/2022. Contudo, até o encerramento do relatório de inspeção aludido valor não havia sido pago.

Sobre o tema, o *'caput'* do artigo 25 da Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020, estabelece como regra que os recursos do FUNDEB serão utilizados no exercício financeiro do crédito, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino:

> **Art. 25.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Porém, o §3º do supracitado dispositivo possibilita a aplicação de até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos do Fundo no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional:

> **§ 3º**. Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Conjugando os dispositivos transcritos, verifica-se que a lei de regência do novo FUNDEB estabelece a aplicação de seus recursos até a data limite 30 de abril do ano seguinte ao analisado, na proporção de no mínimo 90% no exercício do crédito e a parcela de até 10% no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, conhecida como 'saldo diferido' ou 'parcela diferida'.

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

No caso concreto, tecnicamente não houve a parcela diferida do FUNDEB/2021 para ser utilizada no primeiro quadrimestre de 2022, uma vez que existiu em 2021 o empenhamento total do FUNDEB recebido pelo Estado; contudo, **permaneceu pendente de pagamento o saldo de R$799.214,47 inscrito em Restos a Pagar**.

Constou dos autos que não houve a comprovação do pagamento de referidos Restos a Pagar, com a situação agravada diante da informação de inexistir data prevista para tal ocorrência.

Neste cenário, associando-me à fiscalização quanto à necessidade da glosa do respectivo valor nos cálculos do ensino, apresento as seguintes considerações:

Conforme registrado, a lei regulamentadora do FUNDEB estabeleceu como regra que seus recursos sejam utilizados[1] (empenhados, liquidados e pagos) no próprio exercício analisado.

Entretanto, a quantia de R$799.214,47 correspondente à 3ª parcela do Abono-Fundeb, inscrita em Restos a Pagar em 2021, não contou com a comprovação de quitação.

---

[1] A Lei Federal n. 4.320/1964 que estatui normas gerais do Direito Financeiro para elaboração e controle dos balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ao tratar das despesas, dispõe que serão constituídas pelo prévio empenho, liquidação, recebimento do objeto e o efetivo pagamento, conforme dispositivos ora epigrafados:

Art. 60. **É vedada a realização de despesa sem prévio empenho**.
§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.
§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.
§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. **O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação**.

Art. 63. **A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor** tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:
I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
II - a importância exata a pagar;
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Sendo assim, não vislumbro margem legal para que seja recepcionada na composição dos 70% remuneratórios importância pendente de pagamento aos profissionais da Educação.

Vale ressaltar que, se a Lei Federal 14.113/2020 fixou o primeiro quadrimestre do ano subsequente como data limite para que o saldo residual eventualmente existente fosse aplicado (empenhado, liquidado e pago), não vejo na lei incidente a possibilidade de permitir que os pagamentos dos Restos a Pagar vinculados ao FUNDEB transgridam o limite legal de aplicação, definido em 30 de abril do exercício seguinte.

Tanto é assim que esta E. Corte de Contas, sob a égide da Lei Federal n. 11.4949/2007 regulamentadora do antigo FUNDEB, não acolhe as despesas inscritas em Restos a Pagar pendentes de pagamentos na data limite 31 de março do exercício subsequente ao analisado, em analogia e respeito ao disposto no §2° do artigo 21 da lei supracitada, porquanto este era o prazo vigente à época para a utilização da parcela diferida.

Ante o exposto, reitero o posicionamento da fiscalização quanto à exclusão do valor de **R$799.214,47** correspondente ao Abono-Fundeb, uma vez pendente de pagamento aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, agravado pelo registro de ausência de previsão para que ocorra a quitação.

Reflexo das glosas das despesas do FUNDEB, nos cálculos dos 25% (CF) e 30% (CE):

Por oportuno, peço vênia para esclarecer o entendimento desta unidade de Assessoria Técnica, no sentido de que as glosas propostas na aplicação dos recursos do FUNDEB, refletem nos cálculos do ensino global (25% e 30%), em razão da metodologia compreendida nos presentes autos.

Conforme mencionado alhures, houve a retenção de R$31.392.779.288,68 na receita do Estado para a formação do FUNDEB. Por conseguinte, aludido valor merece ser considerado como aplicado na educação básica, sem prejuízo da necessidade de eventuais ajustes.

Sendo assim, na espécie dos autos depreendi que o montante retido ao FUNDEB foi contabilizado na aplicação do ensino do seguinte modo:

a) O Estado auferiu como "retorno do FUNDEB" o montante de R$21.099.808.110,98, que fora integralmente empenhado na Função-12.

b) A diferença entre o valor retido na receita do Estado (R$31.392.779.288,68) e o retorno do FUNDEB (R$21.099.808.110,98), equivalente a R$10.292.971.177,68, também foi considerada como despesa orçamentária, empenhada no elemento "*33904117 – Contribuição ao FUNDEB*", consoante se confirma pelos seguintes apontamentos pertinentes ao item "Contabilização do FUNDEB" do relatório da fiscalização (evento 59.2, fl. 146):

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL ÚLTIMOS 12 MESES
Cota-Parte do FPE	1.216.381
Transferências da LC 61/1989	1.424.269
Transferências do FUNDEB (*1)	21.099.808
Outras Transferências Correntes	13.357.127
Outras Receitas Correntes	4.082.541
Conta Redutora de Receita para Formação do FUNDEB (*2)	(31.392.779)
DEDUÇÕES (II)	**(65.401.648)**
Transferências Constitucionais e Legais	(56.674.579)
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	(8.584.946)
Compensação Financ. entre Regimes Previdência	(142.123)
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	**197.089.874**

Fonte: RREO – 6º bimestre de 2021 com dados do Fundeb, reapresentado pela DCG, com dados extraídos do SIGEO.
(*1) – Informação extraída da conta de controle 794720101.
(*2) – Informação extraída da conta de controle 894710102-referente ao valor depositado em conta do Fundeb.

Conforme demonstrado na tabela 25, o valor da Receita Corrente Líquida permanece inalterado quando o demonstrativo é reapresentado conforme registros contábeis determinados pelo MCASP, considerando o registro orçamentário da receita de retorno do Fundeb e o lançamento em conta redutora, dos montantes retidos das receitas tributárias e de transferências.

Isso só foi possível, em razão do procedimento equivocado de, orçamentariamente, registrar a diferença entre o montante repassado ao Fundeb e o recebido de volta pelo Estado, no valor de R$ 10.292.971, como despesa orçamentária no item de despesa 33904117 - CONTRIBUICOES AO FUNDEB.

Em suma, entendi que tanto as despesas empenhadas à conta do FUNDEB (R$21.099.808.110,98), como a diferença entre o valor retido e o recebido do Fundo (R$10.292.971.177,68), estão sendo computadas nas despesas do ensino na Função-12, em contrapartida às deduções do FUNDEB na receita do Estado (R$31.392.779.288,66).

Consequentemente, a meu ver os valores com proposta de glosas onerando os recursos do FUNDEB, também merecem ser expurgados na aplicação dos mínimos da educação (25% e 30%), a título de "FUNDEB retido e não aplicado no retorno" em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Este posicionamento segue a tratativa que foi dada às despesas relativas ao PDDE Paulista (repasses às AMPs = R$875.931 mil), porquanto, apesar de empenhadas em sua maciça maioria com recursos do FUNDEB, está sendo proposta como glosa nos 25%.

Ademais, o reembolso de salários de servidores em exercício nos municípios, no valor de R$70.063.161,97, que muito embora tenha onerado o FUNDEB, também fora deduzido na apuração dos 25% e 30% no '*Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Educação*', constante no Balanço Geral do Estado.

Portanto, estes são os fundamentos pelos quais esta unidade de Assessoria Técnica entende que a 3ª Parcela do Abono-Fundeb, R$799.124 mil, empenhada, porém não quitada, merece ser deduzida não somente nos cálculos do percentual de investimento na remuneração dos profissionais da educaço básica com recuros do FUNDEB, mas, também, na apuração dos percentuais definidos nos artigos 212 da Constituição Federal e 255 da Constituição Estadual.

II.3.b.2 – PDDE Paulista – Repasses às Associações de Pais e Mestres:

Conforme comentários realizados no item **"II.2.b.3"** desta manifestação, o resultado da inspeção nos controles existentes no Programa PDDE Paulista, não permitiu concluir pela efetiva aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino da integralidade dos recursos destinados ao Programa, de sorte que a proposta caminha no sentido da exclusão de **R$875.931mil** não aplicados no exercício de 2021.

Ocorre que os recursos do PDDE Paulista, além de estarem refletindo na metodologia de cálculo dos percentuais definidos nos artigos 212 da Constituição Federal (25%) e 255 da Constituição Estadual (30%), também devem ser ajustados nos cálculos de aplicação do FUNDEB, porquanto o PDDE Paulista desde a sua implantação no exercício de 2019 vem sendo custeado basicamente com a receita do FUNDEB retornada ao Estado:

Tabela 14 - Repasses para as APMs via PDDE Paulista

Repasses para as APMs via PDDE Paulista	Despesa - R$ milhares								
	2019			2020			2021		
	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2020	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2021	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2022 (*)
Recursos do **Fundeb**	568.393	567.848	545	646.817	592.082	54.735	878.998	878.998	-
Recursos **Tesouro**	82.839	62.405	20.435	205.886	2.645	203.241	4.282	250	1.032
Recursos **Vinculados Federais**	-	-	-	28.297	28.073	224	383.335	94.640	2.079
Recursos **Vinculados Fundo Especial de Despesa**	-	-	-	-	-	-	6.053	89	160
Fundo Especial de Despesa - **Superávit Financeiro**	-	-	-	-	-	-	21.583	20.984	599
TOTAL	**651.232**	**630.253**	**20.979**	**881.000**	**622.800**	**258.200**	**1.294.251**	**994.962**	**3.870**

Desse modo, a meu ver a proposta de exclusão de R$875.931mil correspondente aos recursos destinados ao PDDE Paulista, merece ser estendida para os cálculos de aplicação dos recursos do FUNDEB.

II.3.c) Cálculos da Aplicação dos Recursos do FUNDEB:

A i. fiscalização apresentou o demonstrativo acostado à fl. 146 do evento 59.2 indicando que, dos recursos destinados ao FUNDEB, restou o saldo a aplicar no montante de R$2.853.472 mil, obtido do expurgo dos gastos com a insuficiência financeira do SPPREV (inativos) R$2.049.184mil, cancelamento de Restos a Pagar, R$5.074 mil e 3ª parcela do Abono-Fundeb não paga até 30/04/2022, R$799.214 mil:

Tabela 23 – Aplicação dos Recursos do Fundeb

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.081.576	66,33%
.OUTROS SERVIDORES	1.243.099	5,86%
SUBTOTAL	**15.324.675**	**72,19%**
.INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	0	0%
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	3.050.765	14,37%
SUBTOTAL	**18.375.441**	**86,56%**
.SALDO A APLICAR (*1)	2.853.472	13,44%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**21.228.913**	**100,00%**

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 02/05/2022.
(*1) Inativos (R$ 2.049.184 mil); 3ª. parcela do abono-Fundeb não paga até 30/04/2022 (R$ 799.214 mil) e cancelamento de restos a pagar do Fundeb (R$ 5.074 mil).

Entretanto, no meu entendimento deverá ser acrescentada às glosas do FUNDEB os recursos destinados às APMs através do Programa PDDE Paulista, não aplicados no exercício de 2021, no montante de R$875.931 mil.

Neste sentido, apresento os cálculos demonstrando que foram destinados aos profissionais do magistério apenas **66,33%** da receita do FUNDEB e, validando como total aplicado no exercício, valor equivalente a **82,43%**:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.880.791	70,10%
(-) ABONO-FUNDEB: 3ª PARCELA NÃO QUITADA	(799.214)	
(=) PAGAMENTO COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.081.577	66,33%
.OUTROS SERVIDORES	1.243.099	
.INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	2.049.184	
(-) INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	(2.049.184)	
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	3.050.765	
(-) PDDE PAULISTA - SALDO NÃO APLICADO	(875.931)	
(=) OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB	3.417.933	16,10%
(=) RETORNO DO FUNDEB APLICADO NO EXERCÍCIO	17.499.510	82,43%
SALDO A APLICAR	3.729.403	17,57%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	21.228.913	100,00%

Por conseguinte, a meu ver a deficiência apurada na aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB em 2021 alcançou **R$3.729.403,03 (17,57%)**.

II.4) Conclusão: Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Diante de todo o apontado, a síntese da presente manifestação em relação à aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino é a que segue:

- **Artigo 255 da Constituição Estadual e Lei Complementar n. 1.333/2018 (mínimo 30%):**

O Estado **desatendeu** ao artigo 255 da Constituição Estadual, com o investimento na ordem de **28,20%** das receitas resultantes de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste resultado pondero como válidas as disposições do artigo 5°, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, disciplinando que, na parcela que excede os 25% do artigo 212 da Constituição Federal, poderão ser computadas as despesas com inativos, porque este tema ainda se encontra "*sub judice*" no Supremo Tribunal Federal.

Porém, nos cálculos excedentes aos 25% da CF sugeri somente o acréscimo dos valores destinados à insuficiência financeira do SPPREV onerando a **Fonte 1 – Tesouro**, consequentemente, propus a exclusão dos gastos com inativos realizados com recursos do **FUNDEB.**

Ponderei que supracitada lei complementar não autoriza a utilização dos recursos do FUNDEB na cobertura do déficit atuarial ou financeiro da previdência própria, de modo que a ocorrência esteve fundamentada na modulação deste E. Tribunal, apresentada no parecer prévio exarado nas contas anuais de 2018 – TC-6453/989/18, objetivando a redução gradual da utilização do FUNDEB no pagamento de inativos da educação.

Entretanto, ao meu juízo, referida modulação, a partir do exercício de 2021, passou a colidir com as disposições do §7° do artigo 212 da Constituição Federal e a esbarrar na expressa vedação contida no inciso II do artigo 29 da Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020, que regulamenta o novo FUNDEB.

- **Artigo 212 da Constituição Federal (mínimo 25%):**

No meu entender, o Estado **não cumpriu** o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino valor equivalente a **24,49%** das receitas resultantes de impostos.

Na situação em particular, destaco que o artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, disciplina que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios de 2020 e 2021, do disposto no "caput" do artigo 212 da Constituição Federal:

> Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022)

Destarte, o parágrafo único deste artigo, determina que o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor exigível constitucionalmente:

> Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022)

Para efeitos do parágrafo único do artigo 119 do ADCT da Constituição Federal, no entendimento desta Assessoria Técnica, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigido no artigo 212 da Constituição Federal perfez **R$844.067 mil** (**0,51%**). Assim, comprometida para ser complementada na aplicação do ensino até o exercício de 2023.

- **FUNDEB / Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (mínimo 70%)**:

Não houve atendimento ao artigo 26 da Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020, eis que o Estado aplicou apenas **66,33%%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

- **FUNDEB / Total aplicado**:

Entendo que o Estado aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino apenas o equivalente a **82,43%** dos recursos recebidos do FUNDEB em 2021, culminando na deficiência de **R$3.729.403 mil** (**17,57%**), em razão da proposta de impugnação dos seguintes valores:

- ✓ Cancelamento de Restos a Pagar = R$5.074 mil;
- ✓ Despesas com insuficiência financeira do SPPREV = R$2.049.184 mil;
- ✓ Despesas com o Programa PDDE Paulista (repasses às APMs) = R$875.931 mil; e
- ✓ 3ª Parcela do Abono-Fundeb inscrita em Restos a Pagar, porém não quitada = R$799.214 mil.

II.5) Proposta de recomendações e determinações apresentadas pela ilustre Diretoria de Contas do Governador:

Destaco as propostas de determinações e recomendações ofertadas pela ilustre DCG, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (evento 59.15, fl. 39):

XIX – PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO E ENCAMINHAMENTOS

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, para s.m.j., determinar e recomendar:

(. . .)

2. À Secretaria da Fazenda e Planejamento

(. . .)

2.6. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

2.6.1. Deixe de considerar, dentre as despesas aplicadas em MDE do exercício em referência:

2.6.1.1. os montantes destinados à cobertura de insuficiência financeira da SPPREV, destinada ao pagamento de servidores inativos registrados dentre a função educação;

2.6.1.2. as despesas com o Programa Bolsa do Povo, pois trata-se de benefício de transferência de renda, de caráter assistencial e destinado a público específico e não se enquadram como de MDE;

2.6.1.3. valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte; valores empenhados sem formalização dos pré-requisitos exigidos pela LRF, LDO e normativo estadual disciplinar dos Convênios estaduais; e valores destinados à aplicação em educação infantil/ creches, portanto, fora das prioridades elencadas pela Constituição Federal para atuação do governo estadual;

2.6.2. Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do Fundeb:

2.6.2.1. aquelas empenhadas e não pagas até o 1º quadrimestre, ainda que dentro da permissibilidade de 10% para aplicação no exercício seguinte. Referidos montantes também não devem compor a aplicação com pagamento de profissionais da educação;

2.6.2.2. despesas com inativos custeadas com recurso do Fundeb;

2.6.3. Certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para que seja considerado dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino;

2.6.4. Adeque o registro orçamentário das retenções do Fundeb e da receita de retorno ao que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP): retenção como conta redutora das receitas correntes e retorno como conta de transferências correntes;

2.6.5. Passe a apresentar e dar publicidade a Demonstrativo de Aplicação no Ensino, conforme diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), em adição ao demonstrativo atualmente adotado;

II.6) Dados da Fiscalização Ordenada de 2021:

Por derradeiro, faço referência à IV Fiscalização Ordenada de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial, que teve o escopo de verificar as condições gerais dos mais variados aspectos referentes às redes públicas de ensino do interior e da Capital (evento 59.2, fl. 151).

Como resultado, em diversas escolas estaduais visitadas, a fiscalização apontou deficiências, tais como:

- transporte escolar inadequado (33,88% das escolas), inadequações nos banheiros (58,87%), inadequações nas salas de aula (29,79%), escolas sem Auto de Vistoria dos Corpos de Bombeiros – AVCB no prazo de validade (88,65%).

A equipe de inspeção concluiu que estas deficiências sugerem que os recursos recebidos pelas escolas não estão sendo bem aplicados, ou ainda, que os recursos do PDDE Paulista não estão sendo bem distribuídos entre as APMs do Estado.

Por sua vez, os Dados do Censo Escolar 2020 evidenciou 1.782 escolas estaduais sem internet banda larga e 214 sem qualquer internet, além de 407 escolas sem pátio ou quadra coberta, 38 escolas sem banheiro, 7 escolas sem água potável, 2 escolas sem esgoto e 1 sem água.

Neste contexto, pode-se concluir que a melhoria na qualidade da educação pública estadual, depende do enfrentamento das diversas deficiências identificadas e relatadas pela fiscalização.

III) APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE:

A matéria aqui tratada, encontra-se detalhada no Processo Acessório 4, TC-10100/989/20 – Acompanhamento da Aplicação na Saúde, e no **item "XI, 3"** do relatório da DCG - Diretoria de Contas do Governador (Evento 59.2, fl. 176).

O artigo 198 da Constituição Federal disciplina em seu §2°, inciso II, que os Estados aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados de percentuais calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea "a", e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios:

> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
> (...)
> § 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
> § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
> (...)
> II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea 'a', e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

O §3° do mesmo diploma estabelece que os percentuais de investimentos mínimos em ações e serviços públicos de saúde serão definidos em lei complementar:

> § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
> I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

Neste sentido, conforme salientado no relatório da DCG, a Lei Complementar n° 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamentou o § 3° do artigo 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e, em seu artigo 6°, manteve o percentual de **12% (doze por cento)** sobre as receitas para os Estados, acrescentando à base de cálculo, em seu artigo 8°, qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais previstos no §2° do art. 198 da Constituição Federal.

A Contadoria Geral do Estado apresentou o demonstrativo indicando o índice de **12,73%** de aplicação em ações e serviços públicos de saúde:

Tabela 95 – Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde declarado pela gestão estadual

	Em R$ 2021
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	166.139.474.204,19
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE (1)	22.767.724.690,32
EXCLUSÕES	1.616.945.644,41
Despesas excluídas	1.603.286.223,36
Cancelamento de Restos a Pagar	13.659.421,05
DESPESA LÍQUIDA	21.150.779.045,91
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	12,73%

Fonte: Evento 48.3 do TC-005074.989.21-1
(1) Considera a despesa liquidada e a inscrita em Restos a Pagar sob função saúde e fontes de recurso tesouro.

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

Por sua vez, a digna Diretoria de Contas do Governador apresentou 03 (três) cenários distintos de aplicação, quais sejam: 0,00%, 11,89%, e 12,73% (evento 59.2, fls. 187/188, consolidado no evento 59.23):

SÍNTESE DO APURADO	2019		2020		2021	
ITEM	R$	%	R$	%	R$	%
Saúde - incluindo glosa por recursos não movimentados pelo FUNDES (*5)	17.607	13,11%	18.823	13,94%	0	0,00%
Saúde - incluindo glosa por despesas executadas sem responsabiliade específica da SES/SP (*5)	17.607	13,11%	18.823	13,94%	19.756	11,89%
Saúde - se desconsiderado o art. 2º da LC 141/2012 (*5)	17.607	13,11%	18.823	13,94%	21.151	12,73%

(*5) - Considera exclusões/glosas justificadas por "Despesas não financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde" = **0,00% (R$ 0,00).**

- Se exclusões/glosas justificadas por "despesas Sem responsabilidade específica da SES/SP (despesas sob outras Secretarias e sem convênio delineando a coordenação da SES/SP exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e atendendo à exigência do art. 4º, inciso I, da mesma lei, quando há financiamento total ou parcial pelo FUNDES de programas integrados de saúde não desenvolvidos pela SES/SP)" = **11,89% (R$ 19.756 milhões).**

- Se desconsiderados os dispositivos legais (art. 2º da LC 141/2012) que regulamentam os recursos SUS e as condições para aplicação dos recursos em ASPS = **12,73% (R$ 21.151 milhões).**

Desse modo, passo às considerações abordando os resultados constantes do relatório da DCG:

III.1) Percentual de aplicação na Saúde = 0% (zero por cento):

Neste demonstrativo, a integralidade da despesa bruta na função Saúde, R$22.767.724.690,32, deixa de ser validada, uma vez que não foram movimentadas por meio do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES (evento 59.2, fl. 187):

	Em R$ 2021
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	166.139.474.204,19
DESPESA BRUTA - FUNÇÃO SAÚDE (1)	22.767.724.690,32
EXCLUSÕES, BASES LEGAIS E JUSTIFICATIVAS	22.767.724.690,32
DESPESA LÍQUIDA	0,00
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	0,0%

A fiscalização destaca que as despesas com ações e serviços públicos de saúde, realizadas pelo Estado, devem ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos, de modo que a segregação dos recursos de saúde da conta única do Tesouro, visa conferir autonomia ao gestor de saúde.

Assim, o Fundo de Saúde constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora de recursos da saúde e demonstrará a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como deverá elaborar as demonstrações contábeis segregadas.

Contudo, o que se apurou foi que o FUNDES não é uma unidade executora, apesar de estabelecido no artigo 14 da LC n. 141/2021; não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro); o extrato bancário da conta utilizada para movimentação da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais do FUNDES, não demonstra as ordens bancárias individualizadas (com identificação dos credores, nos termos exigidos pelo artigo 13, §4°, da LC 141/2012); e os '*Demonstrativos das Receitas vinculadas às ações de saúde por fonte de recursos de 2021*', consideram entre as receitas vinculadas recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência à saúde, etc., o que, para fins de apuração do percentual de aplicação mínima, é prática vedada, nos termos do inciso X do artigo 4° da LC 141/2012.

A inspeção, também evidenciou incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas e as despesas líquidas, declaradas no "*Demonstrativo de Aplicação de Recursos da Saúde*".

Ademais, entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas, encontram-se as decorrentes de superávit financeiros, somando R$541.987.710,08, não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações de saúde pública:

Tabela 99 – Composição por fonte detalhada da despesa líquida de 2021

Código Nome Fonte Detalhada	*Despesa Líquida*
001001001 - TESOURO-GERAL	R$ 599.999,97
001001133 - REC.TESOURO-COVID19	R$ 619.377.109,74
001001141 - TESOURO - FUNDES	R$ 17.037.284.493,25
001001173 - AUX.FINANC.COVID 19-SAUDE/ASS.SOC-LC 173/202	-R$ 3.670,29
001001922 - RECURSOS RESOLUCAO ALESP 922/2020	R$ 0,00
041001133 - SUPERAVIT-TESOURO-COVID19	R$ 392.172.192,59
041001141 - TESOURO - FUNDES - SUPERAVIT	R$ 1.155.429.564,66
041001173 - SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020	R$ 326.824.526,39
041001922 - RECURSOS RESOLUCAO ALESP 922/2020-SUPERAV.FI	R$ 52.208.807,55
041016006 - FDO EST DE COMBATE A POBREZA-SUPERAVIT	R$ 0,00
041065051 - RECURSOS TESOURO SUPERAVIT-DECRETO 65.051/20	R$ 162.954.376,14
081001133 - INTRA-TESOURO-COVID19	R$ 2.358.808,28
081001141 - TESOURO - FUNDES	R$ 1.401.572.837,60
Total	**R$ 21.150.779.045,88**

Fonte:SIGEO

Apurou-se, ainda, que parcela significativa dos recursos da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde, não transitou pela unidade orçamentária do FUNDES, para dar cobertura à despesa líquida de R$21.150.779.045,88.

Por fim, o órgão instrutivo anotou que não houve a elaboração de demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Financeiro, DVP, Balanço Patrimonial e/ou Demonstração do Fluxo de Caixa), segregadas do Fundo Estadual de Saúde, buscando atender as regras estabelecidas na Lei de Reponsabilidade Fiscal (parágrafo único do artigo 8° e incisos I e III do artigo 50).

A análise acima retratada, motivou o oferecimento dos cálculos com a exclusão integral da despesa bruta de R$22.767.724.690,32, na Função 10 - Saúde, materializada pelos seguintes apontamentos:

- não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) de acordo com o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012; do art. 33 da Lei nº 8.080/90; do art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995; da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 c/c Lei Estadual nº 7.001/1990; e do Manual de Demonstrativos Fiscais 2021.

- houve utilização de conta bancária que não demonstra as ordens bancárias individualizadas (ou seja, com identificação dos credores nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012);

- não houve utilização da unidade orçamentária "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES" (apesar de prevista na LDO e LOA 2021) nos registros de "Código Nome UO" da execução orçamentária que compõem a despesa líquida;

- o valor arrecadado de R$166.524.392,49 atribuído a unidade orçamentária "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE – FUNDES foi inferior a despesa líquida;

- o FUNDO ESTADUAL DE SAUDE – FUNDES não é uma unidade gestora (apesar de exigido pelo art.14 da Lei Complementar 141/2012);

- houve insuficiência de R$2.295.997.467,91 para cota de programação orçamentária da UO "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES" em relação a despesa líquida;

- houve incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas líquidas e as despesas líquidas, com despesas em valor superior ao consolidado das receitas sob uma mesma fonte, bem como a utilização de fontes entre as despesas inexistentes entre as receitas;

- entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas realizadas, encontravam-se as decorrentes de superávit financeiro (a exemplo de "SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020", "RESOLUCAO ALESP 922/2020" e "RECURSOS TESOURO SUPERÁVIT-DECRETO 65.051/20"), ou seja, R$ 541.987.710,08 de recursos não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar n° 141/2012;

- nos Demonstrativos das "Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021" do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 consideraram a fonte detalhada "004001001" de R$12.205.834.244.96 (envolvendo recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência à saúde, etc.) entre as receitas vinculadas de R$21.870.224.589.28 (do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal), ou seja, que custearam R$21.150.779.045,91 de despesas com as ações e serviços de saúde, o que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos é prática vedada nos termos do inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012;

- em 2021 não houve reuniões (sessões) e deliberações do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978. Referido Conselho, que não se confunde com o Conselho Estadual de Saúde, é responsável, segundo o Art. 4º do Decreto Estadual nº 59.455/2013, pelo gerenciamento e controle orçamentário e financeiro

Sob minha ótica, pondero que desconsiderar a integralidade da despesa bruta contabilizada em ações e serviços públicos de saúde, indicando a aplicação em **0%** (zero por cento), depreenderia não computar nem mesmo os gastos que, por obviedade, ocorreram, tais como: - vencimentos e encargos dos servidores lotados na Secretaria da Saúde; manutenção básica das unidades de saúde do Estado (fornecimento de água, energia elétrica, limpeza predial, etc.); aquisição de medicamentos (ainda que por intermédio de decisão judicial); entre diversas outros.

Entretanto, a análise da fiscalização indica que os valores lançados na aplicação da saúde não são fidedignos, porque baseados em dados inconsistentes e não financiados por recursos movimentados em conta bancária específica do FUNDES, mas sob a conta única do Estado, em detrimento à autonomia pretendida à Secretaria de Estado da Saúde, pela legislação incidente (fl. 188 do evento 59.2).

Ainda sobre as implicações apuradas, o registro é *de que "tem-se o potencial de embaraçar o controle social, pois não permite a identificação do credor; o risco de apropriação de recursos do fundo por outras Secretarias sem a coordenação da SES/SP, aumentando o risco de aplicação de recursos em ações não previstas pelo PES; de diminuir a autonomia ou inoperância do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde e de diminuir a necessidade de elaboração de Demonstrações Contábeis segregadas do FUNDES, considerando que o fundo, à exceção dos recursos federais, somente existe em sistema (SIAFEM/SIGEO), citação em normas (LDO, LOA e Decreto de programação orçamentária) e citação em registros administrativos (contratos, convênios e prestações de contas)* – fl. 209 do evento 59.2.

Desse modo, considero imprescindíveis recomendações ao Governo do Estado para que, sob pena de impugnações futuras, promova esforços visando sanar as ocorrências relatadas, dando transparência na utilização dos recursos da Saúde, conforme proposto pela ilustre Diretoria de Contas do Governador (evento 59.15 – fl. 35) e adiante retratado:

XIX – PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO E ENCAMINHAMENTOS

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, para s.m.j., determinar e recomendar:

XIX.1. Determinações:

1. Ao Governo do Estado

(...)

1.3. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

1.3.1. Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15/08/2023;

1.3.2. Enviar a Programação Anual de Saúde ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

1.3.3. Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA);

1.3.4. Contemplar integralmente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA;

1.3.5. Constituir contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigido pelo art. 33 da Lei nº 8.080/90 e art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995;

1.3.6. Constituir o FUNDES em unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;

1.3.7. Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

1.3.8. Divulgar, por meio dos RDQAs, as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução, conforme dispõe o Art. 36, II, da Lei Complementar nº 141/2012.

III.2) Percentual de aplicação na Saúde = 11,89%:

Encontra-se no evento 59.2, fl. 188, o cálculo indicando o investimento de apenas 11,89% das receitas resultantes de impostos em ações e serviços públicos de saúde:

	Em R$ 2021
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	**166.139.474.204,19**
DESPESA BRUTA - FUNÇÃO SAÚDE (1)	**22.767.724.690,32**
EXCLUSÕES	**3.012.156.945,47**
Sem responsabilidade específica da SES/SP (despesas sob outras Secretarias e sem convênio delineando a coordenação da SES/SP exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e atendendo à exigência do art. 4º, inciso I, da mesma lei, quando há financiamento total ou parcial pelo FUNDES de programas integrados de saúde não desenvolvidos pela SES/SP)	1.388.097.506,06
Cancelamento de Restos a Pagar	13.659.421,05
Insuficiência financeira	9.930.596,55
Aposentadorias e pensões	11.394.062,90
Despesa intraorçamentária	1.410.680.284,40
Contribuição para a formação do PIS/PASEP	0,00
Demais deduções (2)	178.395.074,51
DESPESA LÍQUIDA	**19.755.567.744,85**
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	**11,89%**

Neste cenário, além das exclusões já constantes do "Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde", do Balanço Geral do Estado, a fiscalização impugnou R$1.388.097.506,06 compreendendo despesas *'sem responsabilidade específica da SES/SP':*

- *despesas sob outras Secretarias e sem convênio delineando a coordenação da SES/SP exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e atendendo à exigência do art. 4º, inciso I, da mesma lei, quando há financiamento total ou parcial pelo FUNDES de programas integrados de saúde não desenvolvidos pela SES/SP*)'.

O expurgo em epígrafe encontra-se detalhado às fls. 177/178 do evento 59.2.

A ilustre DCG elucida que, no governo estadual paulista, a Direção do SUS é exercida pela Secretaria de Estado da Saúde (SES/SP), sob a qual está vinculado o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES). Contudo, na apuração da aplicação dos recursos mínimos declarada pela gestão estadual, constatou-se despesas de outras Secretarias, somando R$1.404.443.506,06 (Administração Geral do Estado, Secretaria da Administração Penitenciária, Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Segurança Pública e, Secretaria da Justiça e Cidadania):

Tabela 96 – Despesas de outras Secretarias na apuração da aplicação dos recursos mínimos

Código Nome Tipo Administração	*Código Nome Órgão*	*Despesa Liquidada*
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	09000 - SECRETARIA DA SAUDE	R$ 16.786.213.807,58
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	R$ 160.091.103,92
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	R$ 194.670.435,90
03 - AUTARQUIA	09000 - SECRETARIA DA SAUDE	R$ 2.771.299.797,93
03 - AUTARQUIA	10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	R$ 862.642.034,94
03 - AUTARQUIA	18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	R$ 600.000,00
04 - FUNDAÇÃO	09000 - SECRETARIA DA SAUDE	R$ 188.821.934,34
04 - FUNDAÇÃO	17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	R$ 186.439.931,30
Total		**R$ 21.150.779.045,91**

Fonte:SIGEO

Dessa forma, ocorreram despesas não realizadas diretamente pela Secretaria da Saúde, mas foram atribuídas ao FUNDES, porém, segundo a fiscalização, não estavam precedidas de convênios e/ou ajustes, de modo a atender às exigências dos artigos 1º e 4º, I, da Lei Complementar n. 204/1978, quando há financiamento total ou parcial pelos FUNDES de programas interligados de saúde, não desenvolvidos pela SED/SP.

Assim, do total de R$1.404.443.506,06, foram impugnados R$1.388.097.506,06, deixando de ser glosada a diferença de R$16.346.000,00, porque identificada em convênios firmados com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais.

Quanto ao apontamento em questão, observei que a inclusão de gastos de outras Secretarias na composição da aplicação mínima em Saúde, já ocorreu nos exercícios anteriores, consoante se extrai das prestações de contas, bem como se depreende das anotações constantes nos relatórios de instrução das contas anuais precedentes.

Há o registro do posicionamento desta E. Corte de Contas, reconhecendo as despesas com saúde de presidiários nos cálculos do investimento mínimo de 12%, justificando, ao meu juízo, neste aspecto em particular, a inclusão de despesa junto à Secretaria da Administração Penitenciaria:

Fonte: TC-20308/989/19 – Acessório 4 – Contas do Exercício de 2019:

IV. Cálculo do percentual de aplicação em ações e serviços de Saúde

Com relação ao cálculo do percentual em saúde, pendia de decisão se os gastos com saúde de presidiários deveriam ser considerados na aplicação em saúde. No relatório do Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues, relativo às contas de 2017[1], constou, sem qualquer manifestação contrária do Tribunal Pleno:

(...)

> Os cancelamentos de Restos a Pagar demonstrados na tabela acima incluem os cancelamentos, dentro da função Saúde, da Secretaria da Saúde, da Fundação Casa, da Secretaria de Administração Penitenciária e da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto.

Fonte: TC-10100/989/20 – Acessório 4 – Contas de 2020:

Valores em R$

DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO ATÉ 6º BIMESTRE 2020
TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA = (A) - (E)	135.004.751.206,98
(F) = FUNÇÃO 10 - SAÚDE = (F1) + (F2)	21.304.574.840,17
(F1) = FUNÇÃO 10 = ADMINISTRAÇÃO DIRETA	17.073.806.056,47
Secretaria da Saúde	16.746.883.976,35
Outras da Administração Direta	326.922.080,12
(F2) = FUNÇÃO 10 = ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	4.230.768.783,70

3.3 CÁLCULO DO PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

3.3.1 Considerações Iniciais e glosas realizadas

Com relação ao cálculo do percentual em saúde, pendia de decisão se os gastos com saúde de presidiários deveriam ser considerados na aplicação em saúde. No relatório do Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues, relativo às contas de 2017[11], constou, sem qualquer manifestação contrária do Tribunal Pleno a decisão de que as despesas com saúde dos presidiários devem ser consideradas dentre as ações e serviços públicos de saúde para fins de apuração do limite constitucional em questão:

(...)

Os cancelamentos de Restos a Pagar demonstrados na tabela acima incluem os cancelamentos, dentro da função Saúde, da Secretaria da Saúde, da Secretaria de Administração Penitenciária, da Secretaria da Justiça e Cidadania e da Administração Geral do Estado.

Compulsando referidos relatórios, não observei anotações condicionando o acolhimento das despesas de outras Secretarias a convênios e/ou ajustes, formalizando os programas integrados de saúde, como forma de direcionar o Governo do Estado para adoção de providências neste sentido.

Todavia, como bem salientado na instrução da matéria, do modo como se apresentaram tais despesas, não houve atendimento às exigências contidas no inciso I do artigo 4° da Lei Complementar n. 204, de 20/12/1978, instituidora do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES:

LEI COMPLEMENTAR Nº 204, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1978
Institui o Fundo Estadual de Saúde - FUNDES e dá providências correlatas

Artigo 1º - Fica instituído o Fundo Estadual de Saúde - FUNDES - como instrumento de suporte financeiro para o desenvolvimento das ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Estado da Saúde.
§ 1º - As ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Estado da Saúde, compreendem:
1 - o atendimento médico-sanitário integral hospitalar em unidades sanitárias, consultórios, ambulatórios, laboratórios, unidades de atendimento de urgência, hospitais e outros estabelecimentos de prestação de serviços de saúde;
2 - a vigilância sanitária;
3 - a vigilância epidemiológica;
4 - o controle e a erradicação de endemias;
5 - a produção e distribuição de vacinas, soros, medicamentos e outros produtos de interesse da saúde pública.
§ 2º - As ações previstas neste artigo serão desenvolvidas mediante planejamento adequado, com o estabelecimento de planos, programas e projetos, e a preparação e a capacitação dos recursos humanos necessários.
§ 3º - As unidades mencionadas no item 1 deverão ser instaladas, estruturadas e hierarquizadas de acordo com o nível de complexidade das atividades que lhe sejam cometidas.
§ 4º - O FUNDES fica vinculado ao Gabinete do Secretário da Saúde.
(...)
Artigo 4º - Os recursos do Fundo Estadual de Saúde serão aplicados:
I - no financiamento total ou parcial de programas integrados de saúde desenvolvidos pela Secretaria ou com ela conveniados;

Sendo assim, com a devida vênia, entendo que antes de levarmos a efeito a impugnação em apreço, neste momento o tema comportaria recomendação ao Governo do Estado para formalizar os convênios com os órgãos e entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES/SP e, com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais, quando há financiamento, pelo FUNDES, de programas integrados de saúde, de modo a atender a exigência do artigo 4°, I, da LC 204/1978, e a delinear a coordenação exigida no artigo 1° dessa mesma lei.

III.3) Percentual de aplicação na Saúde = 12,726%:

Os cálculos indicando o índice de **12,726%** na aplicação em ações e serviços públicos de Saúde, estão encartados no evento 59.2, fl. 188:

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

	Em R$ 2021
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	**166.139.474.204,19**
DESPESA BRUTA - FUNÇÃO SAÚDE (1)	**22.767.724.690,32**
EXCLUSÕES	**1.624.059.439,44**
Cancelamento de Restos a Pagar	13.659.421,05
Insuficiência financeira	9.930.596,55
Aposentadorias e pensões	11.394.062,90
Despesa intraorçamentária	1.410.680.284,40
Contribuição para a formação do PIS/PASEP	0,00
Demais deduções (2)	178.395.074,51
DESPESA LÍQUIDA	**21.150.779.045,91**
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	**12,726%**

Fonte: Evento 48.3 do TC-005074.989.21-1; dados extraídos do SIGEO e Resposta ao item 1 da Requisição DCG-1 nº 23/2022
(1) Considera a despesa liquidada e a inscrita em Restos a pagar sob função saúde e fontes de recurso tesouro.
(2) Demais deduções = Despesas relacionadas à assistência social (Programa Recomeço, Cestas Básicas, Auxílio Funeral, Bolsa do Povo, entre outras) ou de caráter não universal (IAMSPE)

NOTA: Despesa Líquida = R$21.143.666 mil
Percentual Aplicado = 12,726%

Saliento que as exclusões totais de R$1.624.059.439,44 compreendem aquelas já apresentadas no Balanço Geral do Estado, R$1.616.945.644,41, majoradas em R$7.113.795,00, referentes a despesas contabilizadas no código '*33904816 – BOLSA DO POVO ACOLHE SAÚDE (LEIS 10321 E 17372)*', envolvendo transferências de rendas a pessoas físicas, constituindo em ação assistencial. Assim, vedadas pelo inciso VII do artigo 4° da Lei Complementar n. 141/2012:

> **Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:**
> I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
> II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
> III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
> IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;
> V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
> VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
> VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
> **VIII - ações de assistência social;**
> IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
> X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

Diante do exposto, acompanho os cálculos ora comentados, indicando que, no exercício de 2021, o Executivo Estadual aplicou em ações e serviços públicos de saúde **12,726%**, concluindo que restou **atendido** o investimento mínimo de 12% em ações e serviços públicos de saúde, sem prejuízo das recomendações suscitadas no teor da presente manifestação.

Conclusão desta Manifestação:

Estritamente sob a ótica dos cálculos da DESPESA COM PESSOAL E REFLEXOS e das aplicações dos mínimos constitucionais e legais vinculados ao ENSINO, FUNDEB e SAÚDE, entendo que as contas em análise **não** estão em condições de receber parecer favorável, diante dos resultados abaixo delineados:

a) Artigo 255 da Constituição Estadual e Lei Complementar n. 1.333/2018 (mínimo 30%):

O Estado **desatendeu** ao artigo 255 da Constituição Estadual, com o investimento na ordem de **28,20%** das receitas resultantes de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste resultado pondero como válidas as disposições do artigo 5°, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, disciplinando que, na parcela que excede os 25% do artigo 212 da Constituição Federal, poderão ser computadas as despesas com inativos, porque este tema ainda se encontra "*sub judice*" no Supremo Tribunal Federal.

Porém, nos cálculos excedentes aos 25% da CF sugeri somente o acréscimo dos valores destinados à insuficiência financeira do SPPREV onerando a **Fonte 1 – Tesouro**, consequentemente, propus a exclusão dos gastos com inativos realizados com recursos do **FUNDEB.**

Avaliei que supracitada lei complementar não autoriza a utilização dos recursos do FUNDEB na cobertura do déficit atuarial ou financeiro da previdência própria, de modo que a ocorrência esteve fundamentada na modulação deste E. Tribunal, apresentada no parecer prévio exarado nas contas anuais de 2018 – TC-6453/989/18, objetivando a redução gradual da utilização do FUNDEB no pagamento de inativos da educação.

Entretanto, ao meu juízo, referida modulação, a partir do exercício de 2021, passou a colidir com as disposições do §7° do artigo 212 da Constituição Federal e a esbarrar na expressa vedação contida no inciso II do artigo 29 da Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020, que regulamenta o novo FUNDEB.

b) FUNDEB / Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (mínimo 70%):

Não houve atendimento ao artigo 26 da Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020, eis que o Estado aplicou apenas **66,33%%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

c) FUNDEB / Total aplicado:

Não houve atendimento ao artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, uma vez que o Estado aplicou, na manutenção e desenvolvimento do ensino, apenas o equivalente a **82,43%** dos recursos recebidos do FUNDEB em 2021, culminando na deficiência de **R$3.729.403 mil** (**17,57%**), em razão da proposta de impugnação dos seguintes valores:

- ✓ Cancelamento de Restos a Pagar = R$5.074 mil;
- ✓ Despesas com insuficiência financeira do SPPREV = R$2.049.184 mil;
- ✓ Despesas com o Programa PDDE Paulista (repasses às APMs) = R$875.931 mil; e
- ✓ 3ª Parcela do Abono-Fundeb inscrita em Restos a Pagar, porém não quitada = R$799.214 mil.

Em relação ao **artigo 212 da Constituição Federal** **(mínimo 25%)**, no meu entender, o Estado **não o cumpriu**, porque efetivamente aplicou em manutenção e desenvolvimento no ensino, valor equivalente a **24,49%** das receitas resultantes de impostos.

Entretanto, para esta específica situação, destaco que o artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, disciplina que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios de 2020 e 2021, do disposto no "caput" do artigo 212 da Constituição Federal:

> Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022)

Destarte, o parágrafo único do artigo supra, determina que o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor exigível constitucionalmente:

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

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022)

Para efeitos do parágrafo único do artigo 119 do ADCT da Constituição Federal, no entendimento desta Assessoria Técnica, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigido no artigo 212 da Constituição Federal, perfez **R$844.067 mil** (**0,51%**), a ser complementada na aplicação do ensino até o exercício de 2023.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

A.T.J., 16 de maio de 2022.

[redacted]