



Processo: TC-4345/989/21.
Interessado: Governo do Estado de São Paulo.
Governador: Excelentíssimo Senhor João Doria.
Assunto: Contas do Governador.
Item: Aplicação no Ensino.
Exercício: 2021.
Relatoria: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

Senhora Assessora Procuradora – Chefe,

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2021.

Diante das ocorrências anotadas no relatório final elaborado pela Diretoria das Contas do Governador, em prestígio aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Eminentíssimo Conselheiro Relator fixou ao Governador do Estado de São Paulo, prazo para apresentação das justificativas que entendesse cabíveis (**evento 87**).

Em consequência, foram apresentados os esclarecimentos e documentos constantes nos **eventos 102 e 103**, retornando os autos a este segmento de Assessoria Técnica por determinação contida no **evento 109**, para manifestação acerca das informações apresentadas pelo Governo do Estado, bem como sobre a análise acrescida pela Diretoria das Contas do Governador.

O pronunciamento desta Unidade correspondente às referidas justificativas, consta do **evento 118.1**, ocasião em que ratifiquei a manifestação inicial acostada nos **eventos 73.1 e 73.2**, reavaliando, apenas, o enquadramento do artigo 255 da Constituição Estadual na disposição contida no artigo 119 do ADCT da Constituição Federal, por coerência lógico-interpretativa.

Em nova oportunidade, por conta dos relatórios apresentados pela Diretoria de Contas do Governador - DCG (**evento 59**), e pareceres elaborados pelo Departamento de Supervisão da Fiscalização I (**evento 61**), Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ (**evento 73**), Secretaria-Diretoria Geral - SDG (**evento 76**), Procuradoria da Fazenda do Estado - PFE (**evento 79**) e Ministério Público de Contas - MPC (**evento 94**), houve a notificação do Governo do Estado de São Paulo, para que tomasse ciência das manifestações e apresentasse as justificativas e os esclarecimentos que entendesse pertinentes (despacho juntado no **evento 98** e ofícios encartados no **evento 104**, com a respectiva publicação no DOE de 25/25/2022 - **evento 105**).



Desse modo, novamente foram apresentadas justificativas por parte da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo, através do ATG/Ofício CGC-SEB n. 748/2022, evento 130.1, consubstanciando as informações constantes dos documentos juntados nos eventos 130.2 a 130.16, motivando o retorno dos autos a esta Unidade de Cálculos de ATJ, a fim de complementar os pronunciamentos precedentes, no que diz respeito à aplicação no ensino.

Posto isso, saliento que o tema Aplicação no Ensino consta do documento denominado "Resposta ao Relatório Ministério Público – Acompanhamento da Aplicação dos Recursos no Ensino", subscrito pela Secretaria da Educação, evento 130.11, de modo que, com base nas informações técnicas produzidas pela Pasta da Educação, o Ilustríssimo Secretário de Estado sumariou os principais argumentos - evento 130.1, com vistas a invalidar as glosas realizadas pela Diretoria de Contas do Governador, nos termos que passo a comentar:

1) Programa Bolsa do Povo (glosa de R\$169.678 mil):

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

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

- Recursos estaduais, com repercussão para o alcance dos mínimos do ensino previstos nos artigos 212 da Constituição Federal (25%) e 255 da Constituição Estadual (30%).

Justificativas (eventos 130.1, fls. 14/15 e 130.11, fls. 1/4):

“Em relação aos recursos alocados ao Programa Bolsa do Povo, impera ressaltar, os termos sustentados pela supra mencionada informação da Secretaria da Educação, que a ação Bolsa do Povo Estudantes, regulamentada pela Resolução SEDUC n. 75, de 27 de agosto de 2021, caracteriza-se por “uma bolsa de estudos para alunos de escolas públicas”, “de cunho pedagógico” e “destinada a ampliar o tempo de aprendizagem dos estudantes, de forma mediada por tecnologia” sendo, dessa maneira, passível de inclusão nos percentuais de manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante dispõe o artigo 70, VI, da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:



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

(...)

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

Considerações desta Assessoria Técnica:

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

Essas despesas foram excluídas nos cálculos dos percentuais da manutenção e desenvolvimento do ensino, sob o entendimento de que, além de destinadas a um público específico, possuem caráter assistencial, portanto, vedadas na composição do mínimo educacional à luz do artigo 71, inciso IV, da Lei Federal n. 9.394/96 (LDB):

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

(...)

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

As alegações defensórias buscam dar elegibilidade aos gastos, enquadrando-os nas disposições contidas no inciso VI do artigo 70 da LDB:

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

(...)

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

Entretanto, depreendo que a interpretação dada pela Origem ao referido dispositivo legal, não guarda conformidade com o entendimento desta E. Corte de Contas sobre o tema. Explico:

O Manual Básico do Ensino editado por este Tribunal, ao tratar das despesas que são computáveis nos mínimos constitucionais e legais da educação, faz referência à concessão de bolsas de estudos a alunos, desde que atendidas as condições do artigo 213, §1º, da Constituição Federal:



22. Despesas que entram no cálculo dos mínimos constitucionais e legais da educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, em seu artigo 70, apresenta os gastos nomeados no artigo 212 da Constituição: os típicos de manutenção e desenvolvimento do ensino.

De um modo geral e conforme o sobredito art. 70, são essas as despesas próprias da Educação:

(...)

- bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, desde que atendidas as condições do art. 213, § 1º da Constituição Federal;

Fonte:

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

Por sua vez, o dispositivo constitucional suscitado no Manual do Ensino, rege:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

(...)

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Conclui-se, assim, que o inciso VI do artigo 70 da LDB, compreende a despesa com bolsa de estudo para os alunos que demonstrem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, desse modo, sem qualquer relação com a execução do "Programa Bolsa do Povo".

Com efeito, os esclarecimentos em análise não se mostram aptos a afastar as minuciosas fundamentações da i. DCG amparando a glosa dos gastos com as ações do Programa Bolsa do Povo, indevidamente contabilizados na Função 12 - Educação, já destacadas no pronunciamento inicial desta Assessoria Técnica (evento 73.1), que peço vênica para novamente trazer à baila nesta oportunidade para melhor compreensão do apontado:

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

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



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

Artigo 6º

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

II - ser do sexo masculino;

III - estar em situação de vulnerabilidade social;

IV - ter sido dispensado do serviço militar;

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

Em face de todo o apontado, mantenho o entendimento de que os gastos em comento, não coadunam com a conceituação de manutenção e desenvolvimento do ensino, pois encontram barreira na vedação contida no inciso IV do artigo 71 da LDB, motivo pelo qual reitero a proposta de impugnação de **R\$169.678 mil** despendidos com o Programa Bolso do Povo, onerando a função 12 - Educação.

2) Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista - repasses realizados às Associações de Pais e Mestres (glosa de R\$875.931 mil):

- Recursos predominantemente do FUNDEB, porém, conforme metodologia de cálculo comentada no evento 73.2, fls. 23/24, também com repercussão no alcance dos mínimos do ensino previstos nos artigos 212 da Constituição Federal (25%) e 255 da Constituição Estadual (30%).

Justificativas (eventos 130.1, fls. 15/17 e 130.11, fls. 4/9):

*“No que pertine aos repasses à Associações de Pais e Mestres, via **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**¹⁶, vale realçar o aprimoramento dos procedimentos adotados pela Administração, a justificar, com a devida vênia, a desconsideração das glosas lançadas pela d. DCG e acolhidas pelo d. MPC.*

Por primeiro, e considerando os apontamentos acerca de (in) tempestividade dos repasses, sem embargo do avanço alcançado no exercício de 2021, comparativamente ao período anterior, a Secretaria da Educação informa que, “no exercício de 2022, os repasses do PDDE Paulista – Manutenção ocorrerão entre junho e setembro”, de modo a conceder às unidades escolares tempo suficiente para a execução dos recursos, conforme definido no Plano de Aplicação Financeira.

Nesse sentido, o artigo 4º, I, da Resolução SEDUC nº 73, de 20 de agosto de 2021, estabelece que “serão considerados como repasses ordinários todos os repasses realizados às unidades executoras até setembro de cada ano”.

Tal periodicidade está diretamente relacionada à nova disciplina para prestação de contas, trazida pela Resolução SEDUC nº 6, de 24 de janeiro de 2022, que fixa marcos temporais para a (i) entrega da documentação pelas unidades executoras¹⁷ e (ii) para a respectiva análise pelas Diretorias de Ensino, por meio dos Centros de Administração, Finanças e Infraestrutura – CAFs¹⁸.



Quanto ao percentual de prestações de contas em andamento apontado pela d. DCG, em 08 de abril de 2022¹⁹, cumpre registrar o relevante avanço demonstrado pela Secretaria da Educação, a indicar, segundo dados extraídos do sistema Secretaria Escolar Digital, em 26 de maio do corrente, redução de 11% em relação ao número apresentado, com 8.420 novas prestações de contas aprovadas e mais 6.346²⁰ contando com avaliação finalizada por um dos CAF's.

Além disso, para aprimorar a transparência e o controle social, em 2021, foi lançado o Portal do PDDE Paulista, no âmbito do qual é possível consultar, por exemplo: (i) dados de repasse por escola (ii) catálogo de itens cuja aquisição é permitida com recursos do PDDE, por subprograma; e (iii) legislação vigente.”

Considerações desta Assessoria Técnica:

Conforme já destacado nas oportunidades pretéritas, em 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).

Aos 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.

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, logo, sem tempo hábil para aplicação dentro do próprio exercício e reprogramados para o período de 2021, de forma alheia à recomendação anteriormente exarada por este Tribunal, em Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019 (TC-2347/989/19).

Em 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.

No ano de 2021, do total repassado, R\$1.294.251 mil, a expressiva parcela de R\$878.998 mil foi custeada com recursos do FUNDEB, e R\$4.282 mil com a Fonte 01 - Tesouro, ou seja, o FUNDEB é o principal financiador do Programa PDDE Paulista.

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.

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.

Relatou que havia um saldo de R\$875.931 mil nas contas das APMs que não foi aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2021, mas não foi possível validar referido montante nem mesmo pela Secretaria de Estado da Educação, 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.

O cenário descrito 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.

As fragilidades apuradas nas prestações de contas, impedindo ao órgão instrutivo concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como o não afastamento das razões da recomendação e da ressalva precedentes, subscritas por esta E. Corte de Contas, foram os principais aspectos que culminaram na proposta de exclusão do saldo de R\$875.931 mil, na apuração dos índices de aplicação no ensino.

As justificativas ora analisadas, seguem a linha defensiva apresentada nos **eventos 102 e 103**, dando enfoque para o constante aprimoramento dos módulos de gestão do PDDE Paulista, presentes na Secretaria Escolar Digital, porém, como já destaquei anteriormente, o contexto dos esclarecimentos não altera o cenário desfavorável apurado pelo terceiro ano consecutivo (2019, 2020 e 2021), ou seja, do mesmo modo a ilustre DCG, após detida análise, verificou que os desacertos impossibilitaram assegurar que referidos repasses foram efetivamente revertidos em manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício em apreço.



Ademais, apurou que as recomendações desta E. Corte de Contas sobre o tema não foram atendidas.

Quanto à alegação de que os repasses doravante ocorrerão entre julho e setembro, de modo a conceder às unidades escolares tempo suficiente para a execução dos recursos, saliento que no exercício em análise, 2021, a maior parte das transferências se deu nos meses de setembro (56,39%) e outubro (42,65%) - TC-5044/989/21, evento 65.2, fl. 39 - ainda assim, em 08/04/2022, a fiscalização apontou que havia prestações de contas não concluídas do PDDE 2020, reforçando o que foi apurado nas Contas de 2020.

Demais disso, a análise da aplicação no ensino observa o princípio da anualidade, de modo que a execução do Programa deverá ajustar-se à exigência constitucional.

Em relação aos saldos em disponibilidades financeiras das APM's, rememoro a anotação da DCG que visitou as prestações de contas, por amostragem, verificando que o sistema até possui campo para consulta do saldo bancário de cada APM, porém, nos casos consultados, o valor apresentado não confere com o constante no extrato bancário em 31/12/2021 apresentado pela APM (Acessório 2 - TC-5044/989/21 - evento 65.2, fl. 41).

A inspeção revelou que a própria Secretaria da Educação, diante da falta de controles adequados, apura o montante total gasto (% de execução) pela diferença entre o que foi "repassado/reprogramado" e o "saldo em conta", que não foi possível validar.

Por oportuno, também trago à presente análise, as ponderações realizadas anteriormente (evento 73.2 - fl. 12), salientando 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**.

Coube-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 textualmente 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 Secretaria da Educação, 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.

Concluindo, sob minha ótica as justificativas permanecem carecedoras de elementos que pudessem afastar o registro de que, pelo terceiro ano consecutivo, os controles disponíveis não permitiram à fiscalização concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, da integralidade dos recursos destinados ao PDDE Paulista.

Ademais, retomo o registro de que este tema não está dissociado do cenário ressaltado pela DCG, fazendo referência a alguns dados que refletiram as carências e a falta de qualidade no gasto público (Acessório 2 - TC-5044/989/21, evento 65.2, fl. 66) :

- A IV Fiscalização Ordenada - de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial apresentou que, após visita a 141 escolas estaduais, foram detectadas diversas inadequações, como: transporte escolar inadequado (33,88% das escolas), inadequações nos banheiros (58,87%), inadequações nas salas de aula (29,79%) e escolas sem Auto de Vistoria dos Corpos de Bombeiros – AVCB no prazo de validade (88,65%);
- Foi disponibilizado à fiscalização os dados do Censo Escolar 2020 (INEP/MEC) que permitiram algumas compreensões quanto à situação atual das escolas estaduais: ficou evidenciado que 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.

Por todo o apontado, com base no princípio da efetividade e da anualidade vinculados ao ensino, bem como em conformidade com a recomendação e ressalva precedentes desta E. Corte de Contas, mantenho o posicionamento da fiscalização, indicando que ao menos o saldo de **R\$875.931 mil** nas contas das APMs, não foi aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2021, conseqüentemente, ratifico a proposta de glosa do referido valor.

3) Abono-FUNDEB (glosa de **R\$799.214 mil**):

- Recursos do FUNDEB, com repercussão no percentual da remuneração dos profissionais da educação básica (70%), consoante artigo 212-A, XI, da Constituição Federal, c.c. o disposto no artigo 26, *caput*, e §2º, da Lei Federal n. 14.113/2020, bem como refletindo no alcance dos mínimos do ensino previstos nos artigos 212 da Constituição Federal (25%) e 255 da Constituição Estadual (30%), conforme metodologia de cálculo comentada no evento 73.2, fls. 23/24.

Justificativas (eventos 130.1, fl. 17 e 130.11, fls. 10/13):

“ No que diz respeito às glosas incidentes sobre o Abono-FUNDEB²¹, reporto-me aos esclarecimentos lançados no bojo do Ofício ATG nº 173/22²², ressaltando o efetivo pagamento no dia 31 de maio transato (doc. 7)”

Considerações desta Assessoria Técnica:

Os esclarecimentos suscitados pelo defensor no contexto do Ofício ATG n. 173/22, encontram-se nos **eventos 102 e 103 destes autos**. Por conseguinte, já foram apreciados por esta Unidade de Assessoria Técnica, culminando no pronunciamento encartado no evento 124.1.

Como fato novo ao tema, há a informação de que referido abono foi quitado em 31 de maio de 2022, conforme documentos acostados nos **eventos 130.15 e 130.16**.

Desse modo, preliminarmente às considerações de mérito que farei na sequência, com o intuito de oferecer maiores subsídios sobre a matéria, demonstro os cálculos de manutenção e desenvolvimento do ensino, no cenário de reconsideração da 3ª parcela do Abono-FUNDEB (**R\$799.214 mil**), em face da notícia do pagamento efetuado aos 31/05/2022 e, em razão deste valor repercutir em todos os índices de aplicação avaliados:



a) cálculos correspondentes 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 BALANÇO GERAL DO ESTADO | (632.990) | |
| (-) DEMAIS GLOSAS DA FISCALIZAÇÃO REITERADAS POR ESTA UNIDADE DE ACESSORIA 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 ACESSORIA TÉCNICA: | | |
| ➤ PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PAULISTA (PDDE PAULISTA) – REPASSES ÀS APMs | (875.931) | |
| ➤ 3ª PARCELA DO ABONO-FUNDEB PAGA EM 31/05/2022 AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA (799.214) | - | |
| (=) DESPESA LÍQUIDA – ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL | 41.490.015 | 24,97% |
| (+) 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 | 6.168.375 | |
| Conforme entendimento desta Assessoria Técnica, 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. | | |
| (=) DESPESA LÍQUIDA – ARTIGO 255 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL | 47.658.390 | 28,69% |

b) Cálculos referentes ao FUNDEB (profissionais do magistério e total aplicado no exercício):

| APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB | R\$ milhares | % |
|---|--------------------|----------------|
| .PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO | 14.880.791 | 70,10% |
| (-) ABONO-FUNDEB: 3ª PARCELA QUITADA EM 31/05/2022 = 799.214 | - | |
| (=) PAGAMENTO COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO | 14.880.791 | 70,10% |
| .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 | 18.298.724 | 86,20% |
| SALDO A APLICAR | 2.930.189 | 13,80% |
| TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB | 21.228.913 | 100,00% |



Resumo:

- No suposto cenário de reconsideração da 3ª Parcela do Abono/FUNDEB, o montante aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, à luz do artigo 212 da Constituição Federal, atingiria **24,97%** das receitas resultantes de impostos, portanto, ainda aquém do mínimo exigido de 25%.
- Em relação ao definido no artigo 255 da Constituição Estadual, conjugado com o artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, a aplicação alcançaria apenas **28,69%** das receitas resultantes de impostos, dessa forma, também em desacordo com o mínimo de 30% fixado na Constituição Paulista.
- Quanto ao FUNDEB, apesar de alcançar o patamar mínimo de 70% na remuneração dos profissionais da Educação Básica, com o índice de **70,10%**, atendendo ao artigo 212-A, XI, da Carta Magna, o total aplicado ficaria restrito a **86,20%**, culminando na deficiência de R\$2.930.189 (**13,80%**), assim, infringindo o artigo 25, *caput* e §3º, da Lei Federal n. 14.113/2020.

Feitos os demonstrativos preliminares, meritoriamente entendo que a irregularidade apurada na aplicação da 3ª parcela do Abono/FUNDEB não merece beneplácito, em razão do pagamento extemporâneo nos termos dispostos no §3º do artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020.

Reitero as considerações apresentadas no evento 73.2, fls. 21/24, ressaltando 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 até 10% no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, que corresponde ao resíduo conhecido como 'saldo diferido' ou 'parcela diferida'.

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, e que foi quitado apenas em 31/05/2022, conforme informado nas justificativas em análise.

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



A lei regulamentadora do FUNDEB estabeleceu como regra, que seus recursos sejam utilizados^{1} (empenhados, liquidados e pagos) no próprio exercício do crédito.

Entretanto, a quantia de R\$799.214,47 correspondente à 3ª parcela do Abono-Fundeb, inscrita em Restos a Pagar em 2021, contou com a informação de pagamento apenas em 31/05/2022.

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 imediatamente posterior.

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

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.

§ 1º 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.



§2º do artigo 21 da lei supracitada, porquanto este era o prazo vigente à época para a utilização da parcela diferida.

Conforme ponderou a i. DCG, em pronunciamento complementar acostado no evento 115.2, fl. 6, o não pagamento da 3ª parcela do abono Fundeb até 30/04/2022, implica em não cumprimento da obrigatória aplicação de 70% do Fundeb com pessoal da educação, portanto, desatendido o artigo 212-A, XI, da Constituição Federal, combinado com o artigo 25, §3º, da Lei 14.113/2020.

No mesmo sentido, a Douta Chefia de Assessoria Técnico-Jurídica, com muita propriedade tratou a fundo o tema, em respeitável parecer encartado no evento 124.4, o qual, com toda a vênua, transcrevo nesta ocasião:

a) Abono-FUNDEB

Em relação ao Abono-FUNDEB, meu posicionamento se alinha ao consignado pelo Assessor Técnico no Evento nº 118, porque as justificativas apresentadas só confirmam a inobservância aos artigos 25 e 26 da Lei nº 14.113/2020, que assim dispõem:

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.

[...]

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

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

De fato, não consta dos autos nenhum comprovante de quitação da 3ª parcela do Abono-FUNDEB, no importe de R\$ 799.214 mil, até este momento, ou seja, não ocorreu a efetiva utilização do numerário no exercício financeiro de 2021, tampouco no primeiro quadrimestre de 2022.



Há muito venho defendendo a tese de que o termo “aplicar”, previsto nos artigos 212 da Constituição Federal, 255 da Constituição Estadual e 69 da LDB, assim como a palavra “utilizar”, mantida na Lei nº 14.113/2020, que revogou a Lei nº 11.494/2007, remete ao momento presente, ao agora, ao exercício de ações efetivas e céleres, que garantam o aperfeiçoamento, a manutenção e a continuidade de um serviço essencial à população.

Nesse contexto, penso que, para se afirmar que houve aplicação ou utilização de recursos do FUNDEB, nos termos do artigo 25 da Lei nº 14.113/2020, é necessário que as despesas tenham passado por todos os estágios: do empenho ao pagamento, dentro do exercício financeiro em que tenham sido creditados ou, com a limitação de 10%, no primeiro quadrimestre do exercício seguinte, o que não ocorreu com a 3ª parcela do Abono-FUNDEB.

Aliás, me parece ser esse também o entendimento desta Corte a respeito do assunto, frente à determinação de que eventual destinação de recursos às APMs, no âmbito do PDDE, fosse feita em tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados.

O Voto exarado no TC-8032.989.21, que negou provimento ao Pedido de Reexame do então Prefeito Municipal de Monte Alegre do Sul¹, confirma essa linha de raciocínio:

Sobre o FUNDEB, acolho o entendimento da ATJ e considero comprovada a aplicação de R\$ 4.151,91 (Nota de Empenho 2019NE000120) no período legal, subindo de 97,67% para 97,75% do total aplicado.

Entretanto, o restante da parcela residual (R\$ 385.786,86) **permaneceu sem a devida comprovação da sua aplicação**, pois o demonstrativo trazido pelo Recorrente **não serve como prova de quitação dos restos a pagar** de 2018 no primeiro trimestre de 2019, por não estar acompanhado das respectivas notas de empenho, notas fiscais/guias/recibos e ordens de pagamentos, conciliados com os respectivos débitos na conta bancária vinculada ao FUNDEB.

Outrossim, como anotado na manifestação da área técnica, “uma das alterações mais expressivas na nova regra do FUNDEB correspondeu à majoração do percentual remuneratório a ser custeado por tais recursos, diante da relevância da valorização dos profissionais da educação básica, de sorte que a verificação do cumprimento desta regra merece ser avaliada com o rigor da lei, sem espaço para subterfúgios, até porque o próprio “abono” já configura uma situação excepcional à remuneração, de natureza transitória, não contribuindo para a valorização da remuneração do profissional da educação básica.”.



De igual modo, penso que não merece acolhida o argumento de que a situação em análise seria similar ao que ocorreu em 2019, na contratação do SARESP, pelos motivos já expostos tanto na manifestação da DCG como da Assessoria especializada.

Ratifico, portanto, a glosa de R\$ 799.214 mil.

A ilustríssima SDG, em judiciosa manifestação acostada no evento 126.1, abordou o tema em debate fundamentando a exclusão dos Restos a Pagar vinculados ao FUNDEB, quando não quitados até a data limite 30 de abril do ano subsequente ao analisado:

No que tange à matéria “Ensino”, penso que as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado quanto à utilização de recursos do FUNDEB em despesas com profissionais da Educação Básica não se prestam a elidir o déficit de aplicação verificado, pois, ainda que o valor de R\$ 799.214 mil, referente à terceira parcela do Abono-FUNDEB, tenha sido inscrito em restos a pagar processados, tal fato, por si só, não se afigura suficiente para implicar a sua inclusão como gastos realizados com os recursos de referido Fundo em 2021, haja vista a ausência de efetivo pagamento de tal montante até o final do primeiro quadrimestre de 2022 (e até o presente momento).

Note-se que o art. 25, da Lei Federal nº 14.113/2020, expressamente dispõe, *in verbis*, que “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” (g.n.); tendo estabelecido como exceção à essa regra, em seu § 3º, que, *ipsis litteris*, “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” (g.n.).

Acerca dessa questão, a propósito, observo que a Assessoria Técnica da área de Cálculos, em sua primeira manifestação (eventos nºs 73.1 e 73.2), bem consignou, *in verbis*, que:

(. . .)

Além disso, noto que a DCG, ao comparar a presente situação com o caso trazido pela Secretaria de Estado da Educação na defesa apresentada (*despesas com contratação de pessoa jurídica para a elaboração das provas do SARESP, ocorrida em 2019, porém, pagas integralmente em julho de 2020*), bem ponderou no relatório consignado no evento nº 115, *ipsis litteris*, que:

(. . .)



Em complemento às retromencionadas considerações efetuadas pela Assessoria Técnica da área de Cálculos e pela DCG, a fim de ilustrar o posicionamento adotado por esta Casa relativamente ao acolhimento de despesas do FUNDEB inscritas em restos a pagar, reputo pertinente trazer à colação o enunciado no r. voto do Parecer sobre Contas Municipais exarado no TC-002958.989.20-4¹⁴, conforme segue, *in verbis*:
(. . .)

Ainda, observo que a própria Lei Complementar Estadual n° 1.363/2021, que dispôs sobre a concessão do Abono-FUNDEB na Rede Estadual de Ensino, estabeleceu em seu art. 1º, *caput, in verbis*, que “o Poder Executivo concederá aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria da Educação, em caráter excepcional, **no exercício de 2021**, o abono denominado Abono-FUNDEB, para fins de cumprimento do disposto no inciso XI, do artigo 212-A, da Constituição Federal, observado o disposto no inciso XII do artigo 115 da Constituição do Estado”; tendo o **Decreto Estadual n° 66.351/2021**, que a regulamentou, disposto que “o Abono-FUNDEB será pago em até 3 (três) parcelas, **observado o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei federal n° 14.113, de 25 de dezembro de 2020**”, conforme assentado, *ipsis litteris*, em seu art. 5º.

Como mencionado alhures, o § 3º do art. 25 da Lei Federal n° 14.113/2020 dispõe sobre a aplicação do FUNDEB diferido até o primeiro quadrimestre do exercício subsequente, restando patente, pois, a necessidade de quitação do saldo de referido abono até o final de abril de 2022, o que, no caso concreto, não ocorreu.

Destarte, reitero o entendimento de ser pertinente a glosa de R\$ 799.214 mil de parcela do Abono-FUNDEB não paga até o final do primeiro quadrimestre de 2022, e de que, por conseguinte, apenas 66,33% dos recursos do FUNDEB foram empregados na remuneração de profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, em descumprimento ao preceituado no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal¹⁵, e no art. 26, da Lei Federal n° 14.113/2020¹⁶.

Deste pronunciamento, destaco o assertivo registro no sentido de que o Decreto Estadual n° 66.351/2021, ao regulamentar a lei de concessão do Abono/FUNDEB, dispôs sobre a observância ao § 3º do artigo 25 da Lei Federal n° 14.113/2020, conforme estabelecido em seu artigo 5º:

DECRETO N° 66.351, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2021

Regulamenta a Lei Complementar n° 1.363, de 13 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a concessão do Abono-FUNDEB aos profissionais da educação básica da rede estadual de ensino, na forma que especifica, e altera a Lei Complementar n° 1.144, de 11 de julho de 2011

Artigo 1º - Este decreto regulamentará a [Lei Complementar n° 1.363, de 13 de dezembro de 2021](#), que dispõe sobre a concessão, no exercício de 2021, em caráter excepcional, do Abono-FUNDEB, aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria da Educação, para cumprimento do disposto no inciso XI do artigo 212-A da Constituição Federal, observado o disposto no inciso XII do artigo 115 da Constituição do Estado.

(...)



Artigo 5º - O Abono-FUNDEB será pago em até 3 (três) parcelas, observado o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

(...)

Artigo 8º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 17 de dezembro de 2021

JOÃO DORIA

Rodrigo Garcia

Secretário de Governo

Rossieli Soares da Silva

Secretário da Educação

Cauê Macris

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicado na Secretaria de Governo, aos 17 de dezembro de 2021

O Decreto n. 66.624, de 01/04/2022, atualizando o valor global do Abono/FUNDEB, destinando o acréscimo ao pagamento da 3ª parcela, por correto manteve vigente as disposições do artigo 5º do Decreto 66.351, de 17/12/2021, conseqüentemente, mantido o prazo de 30/04/2022 para o pagamento:

DECRETO Nº 66.624, DE 01 DE ABRIL DE 2022

Atualiza o valor global de que trata o § 1º do artigo 1º do Decreto nº 66.351, de 17 de dezembro de 2021, na forma que especifica

RODRIGO GARCIA, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais

Decreta:

Artigo 1º - Fica o valor global de que trata o § 1º do artigo 1º do Decreto nº 66.351, de 17 de dezembro de 2021, de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais), acrescido de R\$ 799.214.466,43 (setecentos e noventa e nove milhões, duzentos e quatorze mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta e três centavos), perfazendo o montante de R\$ 2.399.214.466,43 (dois bilhões, trezentos e noventa e nove milhões, duzentos e quatorze mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta e três centavos).

Parágrafo único - O acréscimo do valor global de que trata o "caput" deste artigo é destinado ao pagamento da 3ª (terceira) parcela do Abono-FUNDEB aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria de Educação, em complementação, conforme estabelecido no § 2º do artigo 1º e artigo 5º, ambos do Decreto nº 66.351, de 17 de dezembro de 2021.

Artigo 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 1º de abril de 2022

RODRIGO GARCIA

Amauri Gavião

Chefe de Gabinete, Respondendo pelo Expediente da Secretaria de Governo

Renilda Peres de Lima

Secretário Executivo, Respondendo pelo Expediente da Secretaria da Educação

Cauê Macris

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicado na Secretaria de Governo, a 1º de abril de 2022.

Em face de todo o exposto, reitero o posicionamento da fiscalização quanto à exclusão do valor de **R\$799.214,47**, correspondente ao Abono-Fundeb, eis que não quitado até 30/04/2022,



em desrespeito à lei de regência do FUNDEB, e descumprindo os próprios decretos regulamentadores da lei de criação do mencionado Abono.

4) Despesas com inativos computadas nos percentuais de aplicação no ensino e no FUNDEB:

Justificativas (eventos 130.1, fls. 9/14; 130.11, fls. 13/16; e 130.13):

*“ Em relação aos **gastos com inativos**, como bem destaca o d. MPC⁹, o artigo 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018¹⁰, permanece vigente, de forma que as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio seguem, com respaldo legal, consideradas para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo¹¹ previsto no artigo 212 da Constituição Federal¹².*

A controvérsia, contudo, parece exsurgir da execução de recursos do FUNDEB para tal finalidade, proceder este lastreado na decisão de modulação proferida por esse E. Tribunal de Contas, no bojo da análise das Contas do Governador, do exercício de 2018¹³, que possibilitou a gradual redução na utilização de tais recursos para o pagamento de inativos da Educação, a partir do exercício de 2020 e pelos quatro seguintes.

Quanto ao ponto, cabe reproduzir excertos do Ofício GPG nº 141/2021 (doc. 6), datado de 26 de abril de 2021, e subscrito pela então Procuradora Geral do Estado¹⁴, que bem sintetiza a questão e estabelece orientação jurídica para a atuação da Administração: (...)”

Considerações desta Assessoria Técnica:

Inicialmente, informo que o Ofício GPC n. 141/2021, reproduzido na peça defensiva às fls. 10/14 do evento 130.1, está juntado no evento 130.13.

Todavia, este mesmo documento já se encontrava anexado aos autos, mais precisamente no evento 57.2 do TC-5044/989/21 (Acessório 2).

Consequentemente, o contexto das alegações defensivas já foi apreciado por esta Assessoria Técnica, tanto por ocasião da manifestação inicial, evento 73.1, fls. 20/45, inclusive fazendo citação direta ao Ofício GPC n. 141/2021 às fls. 27/29 daquele mesmo evento, como no parecer encartado no evento 124.1.

Os atuais esclarecimentos não apresentam nenhum fato inovador sobre a contabilização de despesas com inativos da Educação, nos cálculos da aplicação no ensino.



Relativamente ao mérito das despesas com inativos onerando recursos do ensino, mantenho o destaque de que, a contar do exercício de 2021, a Constituição Federal textualmente vedou o uso de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de inativos (aposentadorias e pensões), levando-me ao entendimento de que as transferências de recursos do ensino para cobrir a insuficiência financeira do SPPREV, efetuadas em 2021, contrariaram a expressa vedação contida no §7º do artigo 212 da Constituição Federal.

Entretanto, ponderei que nas discussões e nos votos proferidos por esta E. Corte de Contas, relativos aos exercícios de 2018 (TC-6453/989/18), 2019 (TC-2347/989/19) e 2020 (TC-5866/989/20), dentre as razões de decidir sobre os gastos com inativos no cômputo do ensino, também foram considerados os efeitos produzidos pelo inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018.

Este dispositivo regulamentou a aplicação do percentual mínimo educacional de 30%, admitindo utilizar os recursos da parcela excedente ao mínimo de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal, para pagamento de inativos:

Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

(...)

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

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

Todavia, o julgamento foi suspenso em 03/09/2021, ou seja, após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente a mencionada ação direta, para declarar, com eficácia 'ex nunc', a contar da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 de São Paulo, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes (Sessão Virtual de 3/9/2021 a 14/9/2021), que os devolveu ao Plenário para julgamento em 02/06/2022.

Sendo assim, muito embora convencido de que a Lei Complementar n. 1.333/2018 passou a expressamente conflitar com a nova regra da Carta Magna, estabelecida no §7º do artigo 212,



avalio que o tema ainda aguarda o pronunciamento da Suprema Corte, pelo fato da ADI 6593 não contar com a decisão de mérito até o presente momento.

Retomo a ressalva, conjecturando que a prevalecer o respeitável voto da Eminente Relatora Ministra Cármen Lúcia, a decisão seria declarar a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 do Estado de São Paulo, mas, com eficácia "ex nunc", depreendendo-se, também nesta hipótese, válidas em 2021 as disposições da referida Lei Complementar.

Neste contexto, mantenho o entendimento de que os gastos com inativos da Educação, para cumprimento do percentual adicionado pelo artigo 255 da Constituição de São Paulo ao piso fixado no artigo 212 da Constituição Federal, permaneceram respaldados nas disposições da Lei Complementar Estadual n. 1.333/2018.

Por outra ótica, conforme argumentei nas oportunidades passadas, a Lei Complementar 1.333/2018 não dá sustentação para que o Estado pudesse utilizar os recursos do FUNDEB, no custeio da insuficiência financeira de seu instituto de previdência - SPPREV.

Tal prerrogativa esteve pautada no posicionamento da Origem de que continuaram vigentes os efeitos do parecer deste E. Tribunal de Contas, que decidiu sobre a modulação para redução gradual dos recursos do FUNDEB utilizados no pagamento de inativos (TC-6453/989/18: contas anuais de 2018: redução, a partir do exercício de 2020 e nos quatro seguintes, em 1/5 do valor de R\$3.515.306).

Porém, entendo que no exercício em análise não mais se aplica a modulação orientada por este E. Tribunal, porquanto houve relevantíssima alteração no regramento do FUNDEB, que fora substituído pelo chamado "NOVO FUNDEB", tornando-o definitivo através do artigo 212-A da Constituição Federal, que fora regulamentado pela Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020.

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

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

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

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do [§ 7º do art. 212 da Constituição Federal](#);

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações



ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica

Sendo assim, com todo o respeito, ratifico na íntegra as ponderações ofertadas sobre o tema, concluindo que a modulação em pauta não coaduna com a lei de regência do FUNDEB, pois esbarra na vedação do inciso II do artigo 29 da Lei Federal n. 14.113/2020.

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

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

(...)

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

Com vistas a oferecer maiores subsídios ao tema, nas considerações acostadas no **evento 73.1, fls. 35 e seguintes**, destaquei que permissões dadas pelas Egrégias Cortes de Contas para a aplicação dos recursos do FUNDEB no pagamento de inativos da educação, vêm sendo combatidas nacionalmente, conforme exemplifiquei citando a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com Pedido de Medida Cautelar, proposta pelo Ministério Público Federal - subscritor Exmo. Senhor Augusto Aras - Procurador Geral da República, digitalmente assinada em 22/11/2021 (Petição Inicial AJCONSTR/PGR n. 422787/2021).

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

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

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



Fonte:

<https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-161-2022-revoga-o-caput-e-o-paragrafo-unico-do-artigo-2o-da-resolucao-tc-no-05-de-05-de-setembro-de-2001-com-a-redacao-dada-pela-resolucao-tc-no-134-de-19-de-julho-de-2021?origin=instituicao&q=161>

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

Oportuno registrar no assunto em debate, muito embora já seja de conhecimento desta Corte de Contas, a notificação de Acórdão realizada pelo E. Tribunal de Contas da União - TCU, ao Excelentíssimo Senhor Procurador da República na Procuradoria da República no Estado de São Paulo, através do Ofício 22762/2022-TCU/SePROC, de 20/05/2022, Processo TC 044.689/2021-7 (Representação), referente ao Inquérito Civil 1.34.001.002677/2019-57, sendo que dentre as decisões tomadas pelos Ministros do TCU, constou a de informar a este Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a prolação do citado Acórdão, para adoção das medidas que entender cabíveis, diante da utilização, pelo Estado de São Paulo, de recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e pensões de inativos, em afronta ao art. 212, § 7º, da Constituição Federal, cujo teor pode ser consultado no seguinte endereço eletrônico: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/acordao-tcu-fundeb-sp.pdf>

Por todo o apontado, ratifico o posicionamento pela impossibilidade de computar nos cálculos do ensino, as despesas com inativos, custeadas com recursos do FUNDEB, no montante de R\$2.049.184.000,00.

Conclusão: Ensino:

Diante de todo o exposto, estritamente sob a área de atuação deste segmento de Assessoria Técnica, reitero na íntegra a conclusão exposta no **evento 124.1**, mantendo o entendimento de que as contas em análise **não** estão em condições de receber parecer favorável, em face dos resultados abaixo delineados:

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

Não houve atendimento ao artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, conjugado com o 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.

b) 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 (repasse às APMs) = **R\$875.931 mil**; e
- ✓ 3ª Parcela do Abono-Fundeb inscrita em Restos a Pagar, porém não quitada até 30/04/2022 = **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, 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](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022\)](#)

Outrossim, 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:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

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

No que diz respeito ao **artigo 255 da Constituição Estadual**, conjugado com o **artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018 (mínimo 30%)**, na manifestação inicial (evento 73.2), os considereei no rol das impropriedades capazes de comprometer a regularidade das contas anuais em análise, uma vez que, computando-se os dispêndios com inativos, o índice apurado alcançou apenas **28,20%** das receitas resultantes de impostos.

Naquela ocasião interpretei que a “anistia” tratada no artigo 119 do ADCT, fez referência ao disposto no “caput” do artigo 212 da Constituição Federal, não abrigoando textualmente os percentuais mínimos fixados nas constituições e/ou leis orgânicas das entidades federadas.

Entretanto, após o primeiro retorno dos autos, me convenci que se mostram mais acertados os posicionamentos adotados pela Digna SDG (evento 76.1, fls. 63/64) e Douto MPC (evento 94.1, fl. 156), consignando a possibilidade das disposições do artigo 119 do ADCT alcançar a exigência fixada no artigo 255 da Constituição Federal, aplicando ao caso a coerência lógico-interpretativa, conforme trecho de interesse extraído do pronunciamento do Douto MPC:

“Assim sendo, por expressa determinação constitucional, incabível a responsabilização da Gestão pela aplicação de apenas 24,49% em MDE no exercício de 2021. De todo modo, o Estado deve destinar ao ensino, até o ano de 2023, a diferença de R\$ 844.069 mil (0,51% das receitas de impostos e transferências)²⁷⁸, devidamente corrigida, conforme exige o parágrafo único do artigo 119 do ADCT, não incluindo-se, nos referidos cálculos, quaisquer pagamentos a inativos.

Por uma questão de coerência lógico-interpretativa, entende-se que a Administração tampouco pode ser responsabilizada pela desobediência ao piso de 30% do artigo 255, caput, da Constituição do Estado. Necessário, contudo, que seja aplicada a parcela faltante de R\$ 2.982.667 mil (1,80% das receitas de impostos e transferências)²⁷⁹, devidamente corrigida, até o ano de 2023.”

Dito de outro modo, entende-se que a Gestão Estadual deve aplicar no ensino o valor faltante de R\$ 844.069 mil (sem possibilidade de inclusão em tal montante de gastos com inativos) conforme artigo 109, parágrafo único, do ADCT, ao passo que outros R\$ 2.138.598 mil adicionais (com possibilidade de inclusão em tal valor de gastos com inativos²⁸⁰) devem ser utilizados até 2023, sendo que ambos devem ser corrigidos monetariamente para recuperação das perdas inflacionárias.”

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

A.T.J., 06 de junho de 2022.

██████████ ██████████ ██████████
██████████ ██████████ ██████████